



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Romain COLAS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE	8
A. UN PROGRAMME APPORTANT ENCORE SA CONTRIBUTION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	8
1. Des crédits certes en baisse mais participant également d'une rationalisation des ressources allouées au programme	8
2. L'obligation toujours actuelle d'une gestion financière rigoureuse pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	14
3. Une réduction raisonnée des effectifs	18
B. DES PERSPECTIVES NOUVELLES À APPROFONDIR POUR UNE ORGANISATION ET DES MISSIONS ENFIN RÉNOVÉES	20
1. Le plan « Préfectures, nouvelle génération (PPNG) » : une perspective nouvelle pour la redéfinition des missions du réseau préfectoral	21
a. Le renforcement de la gestion locale de crises	22
b. L'amélioration de la capacité d'expertise juridique et le contrôle de légalité.....	23
c. L'intensification de la coordination territoriale des politiques publiques	24
d. La modernisation des procédures de délivrance des titres et la lutte contre la fraude documentaire	25
2. Vers une réorganisation de l'administration territoriale de l'État	31
a. Un renforcement du rôle des services régionaux dans la coordination et la définition des priorités stratégiques locales	32
b. Une organisation de la présence de l'État à préciser à l'échelon infradépartemental	34
II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	38
A. DES BESOINS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ JUSTIFIANT, EN 2016, LA RÉDUCTION CONJONCTURELLE DE LA DÉPENSE GLOBALE	38
1. Des dépenses en rapport avec l'absence de scrutin majeur	39
2. Une programmation financière stable ou en baisse pour les autres actions.....	40
B. DES MODERNISATIONS NÉANMOINS POSSIBLES, SOURCES DE NOUVELLES RATIONALISATIONS DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	42
1. La dématérialisation des comptes de campagne et le renforcement des outils informatiques de la CNCCFP.....	43
2. La dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale.....	44

III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	46
A. UN BUDGET PARTICIPANT À LA CONSOLIDATION DU PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR ET DE SON NOUVEAU PÉRIMÈTRE	46
1. Des crédits en hausse pour l'ensemble des actions du programme	46
2. Une politique active de gestion des ressources humaines et l'intégration des personnels de la sécurité et de l'éducation routières	49
B. DES EFFORTS DE RÉORGANISATION DE LA FONCTION JURIDIQUE TOUJOURS NÉCESSAIRES	51
1. Des crédits en rapport avec les besoins ?	51
2. Vers une réorganisation de la fonction juridique ?	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission *Administration générale et territoriale* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer trois de ses responsabilités fondamentales : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des grandes libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales. Ces moyens se répartissent aujourd'hui au sein de trois programmes : le programme 307 *Administration territoriale*, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le projet de la loi de finances initiale (PLF) pour 2016 propose de consacrer à l'ensemble de ces actions environ 2,52 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,54 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces montants représentent une baisse des crédits de l'ordre de 12,33 % en AE et de 12,51 % en CP.

Toutefois, ce constat doit être nuancé car la diminution globale ainsi observée tient, pour une part non négligeable, à la réduction des dépenses du programme 232, lesquelles fluctuent sensiblement suivant le calendrier des scrutins électoraux. L'évolution des crédits des trois programmes de la mission apparaît en réalité plus contrastée, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

	Exécution 2012 (en AE et CP)	LFI 2013 (en AE et CP)	LFI 2014 (en AE et CP)	LFI 2015 (en AE et CP)	PLF 2016 (en AE et CP)	Évolution PLF 2016/ LFI 2015
307 <i>Administrations territoriales</i>	1 698,73 1 702,30	1 700,48 1 712,63	1 726,95 1 725,29	1 714,96 1 714,17	1 647,70 1 638,45	- 3,92 % - 4,29 %
232 <i>Vie politique, culturelle et associative</i>	359,40 361,91	145,17 143,37	312,32 312,97	438,39 439,15	101,02 100,94	- 76,96 % - 77,01 %
216 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	670,80 670,76	672,96 699,55	801,63 700,37	726,82 744,73	776,19 796,19	+ 6,79 % + 6,91 %
TOTAL	2 728,93 2 734,97	2 518,61 2 555,54	2 840,91 2 738,63	2 880,17 2 898,05	2 524,91 2 535,58	- 12,33 % - 12,51 %

Source : projet annuel de performances.

Au demeurant, la trajectoire proposée par le PLF pour 2016 doit nécessairement s'inscrire dans la programmation des finances publiques que le Parlement a arrêtée en décembre 2014 ⁽¹⁾. Celle-ci plafonne le montant maximal des crédits de paiement alloués à la mission à un montant de 1,92 milliard d'euros pour l'exercice budgétaire à venir.

Dans une période marquée par le poids des contraintes budgétaires, le ministère de l'intérieur doit faire des choix dans l'utilisation des ressources affectées à l'administration générale et territoriale de l'État.

Après examen du projet annuel de performance, le Rapporteur spécial estime que pour l'essentiel, **le projet de loi de finances répond à deux impératifs auxquels cette mission budgétaire se trouve confrontée : prendre une juste part à l'effort de réduction des déficits publics ; optimiser l'utilisation des ressources sans préjudice pour le service rendu à l'utilisateur et pour les devoirs qu'il incombe à l'État d'assumer sur l'ensemble du territoire national.** La rationalisation de la dépense publique ne saurait se résumer à une gestion comptable des effectifs et des moyens. Aussi convient-il de se féliciter de ce que s'agissant du réseau préfectoral, un chemin de réformes ait été tracé, notamment dans le cadre du plan *Préfectures nouvelles génération* et de la réforme de l'administration territoriale. Il importe aujourd'hui de donner corps aux nouvelles perspectives ouvertes par le Gouvernement en formalisant les réflexions engagées et en menant à bien les modernisations nécessaires. Aux yeux du Rapporteur spécial, cette dernière exigence vaut tant pour l'organisation de l'administration territoriale que pour l'organisation des fonctions support du ministère de l'intérieur et l'organisation des scrutins électoraux.

*

* *

(1) Cf. article 13 et annexes de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

CHIFFRES CLÉS

PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits	1 647,70	1 702,32
Dépenses de personnel (titre 2)	1 457	1 457
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	144,16	135,11
Dépenses d'investissement (titre 5)	46,22	46,02
Plafonds d'emplois	26 291 ETPT	

PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits	101,02	100,94
Dépenses de personnel (titre 2)	25,63	25,63
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	4,17	4,09
Dépenses d'investissement (titre 5)	0,66	0,66
Plafonds d'emplois	44 ETPT	

PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits	776,19	796,19
Dépenses de personnel (titre 2)	478,16	478,16
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	274,67	290,20
Dépenses d'investissement (titre 5)	23,35	27,83
Plafonds d'emplois	6 585 ETPT	

I. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* rassemble les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions dans le domaine de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité. Avec 1,648 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,638 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) demandés dans le projet de loi de finances initiales pour 2016, il se présente comme le programme le plus doté en crédits de la mission.

A. UN PROGRAMME APPORTANT ENCORE SA CONTRIBUTION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

L'équilibre du projet présenté au Parlement repose en effet sur la recherche d'économies dans les dépenses du réseau, sur l'obligation d'une gestion rigoureuse pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), ainsi que sur une diminution raisonnée des effectifs. Mais au-delà de la baisse des ressources budgétaires et humaines allouées au programme 307, le projet de budget traduit également des choix conformes aux priorités dégagées par le ministère de l'intérieur et, à certains égards, les premiers effets des mesures de mutualisation mises en œuvre depuis le début de la législature.

1. Des crédits certes en baisse mais participant également d'une rationalisation des ressources allouées au programme

Le projet de loi de finances pour 2016 propose en effet d'allouer au programme 307 **des ressources budgétaires globalement en baisse**.

Dans le texte soumis au Parlement, les crédits passent de près de 1,715 milliard d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 à moins de 1,648 (hors fonds de concours et attribution de produits) en autorisations d'engagement (AE). Le montant des crédits de paiement est fixé à un peu plus de 1,638 milliard d'euros, contre 1,714 dans le précédent budget. Le programme voit ainsi ses crédits diminuer de 3,92 % en AE et de 4,42 % en CP par rapport à 2015 ; comparé aux chiffres de l'exécution 2012, la dotation budgétaire accuse une baisse de 3 % en AE et CP, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307 ENTRE 2012 ET 2016

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	2013	2014	2015	2016	Évol. PLF 2016/LFI 2015	Évol. PLF 2016/Exécuté 2012 (en %)
AE							
LFI/PLF	1 698,73	1 700,48	1 726,95	1 714,96	1 647,70	- 3,92 %	- 3,00 %
Crédits ouverts/demandés ⁽¹⁾		1 773,98	1 845,99	1 778,68	1 702,32	- 4,29 %	
CP							
LFI	1 702,30	1 712,63	1 725,29	1 714,17	1 638,45	- 4,42 %	- 3,75 %
Crédits ouverts/demandés ⁽²⁾		1 786,13	1 785,81	1 778,88	1 693,06	- 4,82 %	

Sources : rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2014 ; projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances initiale pour 2016.

Au-delà de cette évolution globale, le tableau ci-dessous montre cependant que **l'effort budgétaire varie de manière assez sensible entre les différentes actions du programme, conformément aux priorités que le Gouvernement a assigné au ministère de l'intérieur.**

CRÉDITS DU PROGRAMME 307 PAR ACTION ENTRE 2012 ET 2016 (EN AE ET CP)

(en millions d'euros)

Action	Exécution 2012 ⁽³⁾	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évol. PLF 2016/ LFI 2015 ⁽⁴⁾	Évol. PLF 2016/Exc 2012
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	236,54 238,76	169,24 169,24	174,11 174,11	162,38 162,38	156,67 156,67	- 3,52 %	- 33,76 % - 34,38 %
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	659,60 659,28	630,68 630,68	636,67 636,67	639,75 639,75	646,29 646,29	+ 1,02 %	- 2,02 % - 1,97 %
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	181,84 182,04	154,60 154,60	157,91 157,91	149,17 149,17	138,55 138,55	- 7,12 %	- 23,80 % - 23,89 %
04 Pilotages territorial des politiques gouvernementales	486,62 486,58	530,58 530,58	530,67 530,67	540,58 540,58	490,08 489,94	- 9,34 % - 9,36 %	+ 0,71 % + 0,69 %
05 Animation et soutien du réseau	134,13 135,64	215,39 227,54	227,60 225,94	223,07 222,28	216,10 206,99	- 3,12 % - 6,88 %	+ 61,12 % + 52,60 %
Total	1 698,73 1 702,30	1 700,49 1 712,64	1 726,96 1 725,30	1 714,95 1 714,16	1 647,69 1 638,44	- 3,92 % - 4,42 %	- 3,00 % - 3,75 %

Sources : projet de performance pour 2016 ; rapports annuels de performance de 2012 à 2014.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit ainsi de conforter les moyens affectés à **l'action 02 Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres**, avec une augmentation de 1,02 % des

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(3) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(4) Arrondie au centième.

crédits par rapport à 2015. En portant leur montant à près de 646,29 millions d'euros, le texte consacre la priorité donnée par les pouvoirs publics à la sûreté et l'efficacité des procédures de délivrance de quatre titres essentiels pour l'exercice des droits et l'ordre public : la carte nationale d'identité (CNI), le passeport biométrique, les titres de séjour et l'immatriculation des véhicules.

En dépit d'une diminution de respectivement de 9,34 % et 3,12 % en AE et de 9,36 % et de 6,88 % en CP par rapport à 2015, **les actions 04 *Pilotages territorial des politiques gouvernementales* et 05 *Animation et soutien du réseau conservent des ressources d'un montant nettement supérieur à celles dont elles pouvaient disposer au début de la législature.***

Le projet de loi de finances pour 2016 propose ainsi d'affecter 490,08 millions d'euros en AE et 489,94 en CP alors qu'au terme de l'exécution 2012, l'action ne disposait que de 486,62 millions d'euros en AE et 486,58 euros en CP. Pour l'action 05, le projet de budget porte en 2016 sur 216, 10 millions d'euros en AE et 206,99 en CP contre 134,13 millions d'euros en AE et 135,64 en CP dans le cadre de l'exécution 2012.

Du reste, il ressort du projet annuel de performances annexé au PLF 2016 que cette diminution des crédits ne paraît pas incompatible avec la réalisation d'un certain nombre de projets et d'opérations importantes au regard des objectifs du ministère. S'agissant de l'action 04, le maintien du niveau des crédits d'investissement (titre 5) au niveau de la loi de finances initiale pour 2015 (soit 3,071 millions d'euros en AE et CP) devrait ainsi permettre la réduction et le renouvellement du parc automobile des préfectures, dans le souci d'un meilleur respect des normes environnementales. En ce qui concerne l'action 05, les crédits d'investissement devraient permettre un certain nombre de travaux ayant pour objet la mise en sécurité des sites et l'amélioration des conditions d'accueil du public mais également des aménagements nécessaires dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale et de la mise en œuvre du plan « *Préfectures nouvelle génération* ».

D'un montant de 138,55 millions d'euros (en AE et en CP), les crédits affectés à l'**action 03 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales*** diminuent de 7,12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Dans la mesure où cette action porte pour l'essentiel des dépenses de personnel, **cette orientation ne semble pas incohérente au regard des progrès enregistrés dans la procédure de télétransmission des actes des collectivités territoriales** soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Cette procédure repose aujourd'hui sur le développement assez rapide de l'usage du programme ACTES. D'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire, au 31 décembre 2014, le nombre de collectivités et de groupements qui lui sont raccordés s'élevait ainsi à 24 521 collectivités et groupements (43 % des collectivités et groupements) contre 19 693 à la fin de

l'année 2013 (33 % des collectivités et groupements) et 12 103 à la fin de l'exercice 2012 (30 % des collectivités et groupements).

En plus de la collecte des actes des collectivités locales, le programme comporte une application « métier » visant à alléger les différentes tâches incombant aux agents des préfectures et des sous-préfectures chargées du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. L'application possède des fonctionnalités telles que celle organisant l'envoi quasi instantané d'accusés de réception des actes transmis par les collectivités. D'après les éléments communiqués par le ministère, les développements envisagés pour ACTES dans les années à venir poursuivent plusieurs objectifs : prendre en compte les signatures électroniques et permettre l'interconnexion avec les autres systèmes d'information de l'État ; faciliter l'envoi d'actes d'urbanisme et de marchés publics dématérialisés.

De fait, à l'échelle de l'ensemble du programme 307, **le PLF pour 2016 fait porter l'effort de maîtrise de la dépense publique sur les dépenses de personnel et, dans une moindre proportion, sur les dépenses de fonctionnement.**

Les **crédits de titre 2** baissent en effet de 4,53 % en AE et CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (avec 1,457 milliard d'euros demandés, contre 1,527). Compte tenu des fonds de concours et attributions de produits prévus pour 2016, les crédits de personnel devraient s'élever à près de 1,459 milliard d'euros en 2016 contre 1,532 en 2015). Cette diminution affecte l'ensemble des actions du programme, mais plus particulièrement l'action 04 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* (-9,21 % en AE et CP) et l'action 03 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* (-7,12 % en AE et CP), les crédits alloués à ces deux actions ayant essentiellement pour objet la couverture de dépenses de personnel.

Les **dépenses de fonctionnement** (crédits de titre 3 hors personnel) augmentent en AE de 2,05 % (fixées à 144,16 millions d'euros contre 141,2 en 2015). Elles connaissent en revanche une diminution de 3,96 % en crédits de paiement (135,11 millions d'euros contre 140,68). L'action 02 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres* voit ses crédits préservés en AE et CP par rapport à 2015 (10,37 millions d'euros). Pour sa part, l'action 04 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* enregistre une diminution des crédits de 18,48 % en AE 5 (à 8,66 millions d'euros) et de 19,8 % en CP (à 8,52 millions d'euros).

Les **dépenses d'investissements** (crédits de titre 5) connaissent une baisse plus modérée de leurs crédits, de respectivement 1,90 % en AE (46,22 millions d'euros en 2016, contre 47,11 en 2015) et de 1,88 % en CP (46,02 millions d'euros en 2016, contre 46,90 en 2015). Cette diminution concerne l'action 05 *Animation et soutien du réseau*, dont les crédits diminuent de 2,02 % en AE (43,15 millions d'euros contre 44,04 millions d'euros en LFI 2015) et de 2,05 % en CP (42,95 millions d'euros contre 44,04 en 2015). L'action 04 *Pilotage*

territorial des politiques gouvernementales voit ses crédits maintenus à 3,07 millions d'euros en AE et CP.

Pour autant, on notera que **l'ensemble des données fourni par le projet annuel de performance tend à démontrer la capacité du ministère de l'intérieur à remplir – voire à dépasser – les objectifs assignés dans l'accomplissement de ses missions.**

Il en va ainsi, en ce qui concerne l'ensemble des indicateurs relatifs à l'amélioration de la **prévention dans le domaine de la sécurité nationale (objectif n° 1).**

Établi au regard de la capacité des services préfectoraux à accompagner les collectivités, le taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes (indicateur 1.1) affiche ainsi une progression régulière depuis 2013, passant de 60 % à 66 % en 2015 (suivant une prévision actualisée). Pour 2016, le projet annuel de performance prévoit un taux de 68 %, la cible pour 2017 étant fixée à 70 %.

De même, le taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité (indicateur 1.2) dépasse en 2015 le niveau atteint 2014 et 2013, avec 96 % d'établissements contrôlés (suivant la prévision actualisée pour 2015). En 2016, il est prévu un maintien de ce niveau de performance, compte tenu notamment des difficultés observées dans le recrutement des pompiers et d'autres professionnels spécialistes chargés de la prévention des risques.

Permettant de mesurer si tous les plans particuliers d'intervention (PPI) ont fait l'objet d'un exercice de sécurité civile depuis moins de trois ou cinq ans, le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI (premier sous indicateur 1.3) passe de 77 % en 2013 à 85 % en 2015 (suivant une prévision actualisée). Suivant le projet annuel de performance, il devrait atteindre 87 % en 2016, la cible étant fixé pour 2017 à 90 %.

S'agissant des **conditions de délivrance de titres fiables et de l'efficacité des services de délivrance de titres (objectif n° 2)**, les indicateurs fournis à l'appui du projet de loi de finances affichent une relative stabilité des performances enregistrées depuis 2013 à un niveau assez élevé.

Ainsi, en 2014 comme en 2015, le taux de dossiers de fraude documentaire détecté par les préfetures (indicateur 2.1) s'élève à 0,50 pour mille dossiers, contre 0,37 pour mille en 2013. D'après les éléments communiqués, le ministère de l'intérieur se donne pour objectif de stabiliser ce taux en 2016 et en 2017.

De même, suivant une prévision actualisée, le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de quinze jours en 2015 (premier sous-indicateur de l'indicateur 2.2) s'établit à 80 %, contre 75,1 % au terme des deux exercices précédents. Le projet annuel de performance table sur un maintien de ce taux, le ministère de l'intérieur visant en 2017 un taux de 90 % de passeports délivrés dans ce délai. Pour sa part, le pourcentage de permis de conduire délivrés dans un délai de vingt jours devrait atteindre 85 % en 2016, contre 80 % suivant la prévision actualisée pour 2015. Il s'agit là d'un niveau de qualité jugée satisfaisant par les usagers selon les dernières enquêtes de satisfaction dont fait état le ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne la **modernisation et la rationalisation du contrôle de légalité (objectif n° 3)**, les indicateurs du programme traduisent le maintien d'un haut niveau d'exigence dans l'exercice de cette obligation constitutionnelle malgré des moyens constants, voire en baisse.

On notera que le **taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture (indicateur 3.1)** atteint en 2015 les 100 % suivant la prévision actualisée du projet annuel de performance pour 2016, contre 89,6 % en 2014, 93 % en 2013 et 91,5 % en 2012. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, en 2014, les préfectures et sous-préfectures auront reçu 5 728 959 actes des collectivités locales, de leurs groupements et des établissements publics locaux (contre 5 242 948 actes en 2013). Le taux de contrôle porte sur les actes relevant de trois domaines jugés prioritaires, conformément à la circulaire ministérielle du 25 janvier 2012 : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Peuvent s'y ajouter les actes relevant d'une priorité définie par chaque préfet à l'échelon local. Ainsi, les préfectures sont tenues de contrôler un seuil minimal d'actes non prioritaires compris entre 10 % et 20 % des actes transmis. En 2014, ce taux atteignait 19 %.

En revanche, il apparaît que l'évolution du **taux d'actes des collectivités territoriales transmis par l'application ACTES (indicateur 3.2)** se caractérise par une relative stagnation. D'après la prévision actualisée disponible, ce taux ne s'élèverait en effet qu'à 38 % en 2015, contre 40 % en 2014 et 33,7 % en 2013. Pour 2016, le ministère de l'intérieur prévoit un taux d'actes télétransmis de 40 % et fixe à 45 % la cible pour 2017. De fait, le développement de cette téléprocédure demeure tributaire de la volonté des collectivités d'adhérer à l'application ⁽¹⁾.

Pour ce qui est du **développement des actions de modernisation et de qualité (objectif n° 4)**, il convient de souligner que, depuis juillet 2013, l'ensemble des préfectures de métropole, ainsi que les hauts commissariats dans les collectivités d'outre-mer, se sont vu décerner le label *Marianne* ou *Qualipref*

(1) Il convient de noter qu'aux termes de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), la transmission des actes par voie dématérialisée revêtira un caractère obligatoire à compter de 2020 pour les communes de plus de 50 000 habitants, les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

par un organisme certificateur indépendant. Le taux de préfectures certifiées ou labellisées *Qualipref numérique 2.0*⁽¹⁾ (indicateur 4.1) atteint les 100 % en 2015.

D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial, 53 sous-préfectures ont obtenu un de ces deux labels (40 possédants le Label *Marianne*, 12 le label *Qualipref 2* et le label *Qualipref 2.0*) ; 23 se sont engagées dans une démarche de labellisation avant le 31 décembre 2015.

Par ailleurs, d'après le baromètre des services publics *Marianne*⁽²⁾, le réseau préfectoral se verrait attribuer par les usagers une note globale de satisfaction de 7,8 sur 10 en ce qui concerne onze engagements de qualité. On remarquera que d'après cette enquête, dans l'appréciation de la qualité des services rendus au public, l'écart entre préfectures et sous-préfectures tend à se réduire. 84 % des services des préfectures et des sous-préfectures atteignent ainsi un niveau « *plutôt satisfaisant* » (avec une note entre 7 et 9) ou « *très satisfaisant* » (avec une note comprise entre 9 et 10). Les préfectures seules obtiennent en moyenne la note de 8,1 sur 10.

2. L'obligation toujours actuelle d'une gestion financière rigoureuse pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007⁽³⁾ et jouissant du statut d'établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, l'Agence nationale des titres sécurisés se présente comme le seul opérateur du programme 307.

Rappelons que l'Agence a reçu pour mission de vérifier et, le cas échéant, d'assurer ou de faire assurer le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes et des réseaux informatiques permettant la gestion des quatorze titres sécurisés et la transmission des données correspondantes dont elle a la charge. Il s'agit notamment du passeport biométrique, du permis de conduire, du certificat d'immatriculation des véhicules ou encore des titres de séjours et de voyage. Elle acquiert et met à la disposition des administrations de l'État, les matériels et équipements nécessaires à la gestion, à la maintenance et au contrôle de la validité des titres sécurisés. Elle procède pour le compte de l'État à l'achat de titres sécurisés. Le financement des actions de l'Agence repose sur la collecte de droits de timbre perçus acquittés lors de la délivrance de certains titres dont elle a la charge. Le programme 307 ne verse pas de subvention à son opérateur.

(1) Le référentiel *Qualipref 2.0* est décerné aux préfectures offrant un certain nombre de services numériques aux administrés : des sites Internet normés avec une standardisation des informations disponibles ; la possibilité de prendre rendez-vous en ligne pour au moins une démarche ; la possibilité d'informer l'utilisateur, par SMS, de la mise à disposition d'un titre, pour au moins une démarche ; la mise en œuvre d'une communication par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

(2) Fondé sur des enquêtes annuelles, ce baromètre a pour objectif de mesurer la qualité de l'accueil dans les services publics au moyen d'enquêtes « mystère » (en utilisant tous les moyens de communication employés par les usagers : visites, courriers, courriels, appels téléphoniques, site internet).

(3) Décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

En 2014, le constat de l'effondrement du fonds de roulement de l'ANTS⁽¹⁾, conséquence d'un déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes affectées, avait conduit les pouvoirs publics à prendre trois mesures : d'une part, l'instauration d'un droit de timbre de 25 euros, prévu par l'article 1628 *bis* du code général des impôts, dont doivent s'acquitter les usagers demandant le renouvellement de leur permis de conduire sans être en mesure de présenter le titre en cours⁽²⁾ ; d'autre part, le relèvement de 22 millions d'euros du plafond du produit de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance des passeports reversés à l'ANTS ; enfin, un prélèvement exceptionnel d'un montant de 14 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Le projet annuel de performance pour 2016, autant que les réponses au questionnaire budgétaire, donne aujourd'hui à penser que la situation financière de l'ANTS se trouve en voie de consolidation. Le ministère de l'intérieur anticipe ainsi une augmentation du fonds de roulement d'ici à la fin de l'exercice 2015, à raison notamment de la fin du développement de l'application de FAETON (dégageant une économie de 4 millions d'euros), ainsi que du retrait de la puce sur les permis de conduire produits à compter du 15 juillet 2015 (source d'une moindre dépense de 4 millions d'euros). En 2016, l'Agence devrait également pouvoir tirer parti d'une diminution des dépenses de développement sur le projet de passeport biométrique, d'un montant de 6 millions d'euros.

(1) Le fonds de roulement de l'ANTS s'établissait à 8,4 millions d'euros en 2014, contre 63,9 millions d'euros à la fin de l'exercice 2013.

(2) En application de l'article 10 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, le produit de ce droit de timbre devait être affecté à l'Agence à hauteur de 4 millions d'euros en 2014 (compte tenu de sa mise en œuvre en cours d'année) et de 10 millions d'euros en 2015.

L'application FAETON

Le projet FAETON a été conduit sous maîtrise d'œuvre de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) dans le cadre d'un marché de réalisation attribué au groupement d'entreprises constitué par Cap Gemini et Jouve, et qui a pris fin le 8 juillet 2015. Il vise à la délivrance d'un nouveau permis de conduire, plus sécurisé et en cohérence avec les règles d'harmonisation à l'échelle de l'Union européenne.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **il est apparu au cours des périodes successives de recette technique et fonctionnelle que l'application n'offrait pas toutes les garanties attendues pour engager son déploiement.** Le logiciel FAETON a ainsi été livré par le prestataire à l'issue du marché actuel mais n'a pu être mis en service.

Une prestation de maintien en compétences est toutefois en cours d'exécution depuis que la propriété intellectuelle de l'application a été transférée à l'État. Cette prestation, dont la réalisation a été confiée à la société SOPRA-STERIA, doit permettre à cette dernière de prendre connaissance des développements informatiques réalisés par Cap Gemini afin d'en assurer le maintien en état jusqu'à la mi-2016. Il devra également servir à déterminer quels sont les développements de FAETON qui peuvent être employés pour une future application de gestion des droits à conduire.

Néanmoins, **les documents budgétaires tendent également à mettre en relief la précarité de l'équilibre entre les dépenses et les ressources de l'ANTS.**

Il ressort en effet des réponses au questionnaire budgétaire que le budget rectificatif de l'agence pour 2015 prévoit 238 millions d'euros de recettes pour 237 de dépenses. Or, d'après les chiffres figurant dans le projet annuel de performance, le produit des taxes affectées devrait passer de 219,2 millions d'euros à 216,2 d'euros. Le montant des transferts attendus en provenance du programme 307 passe quant à lui de 26 millions d'euros, à 28,5 dans le présent PLF, du fait de l'augmentation du montant de la redevance d'acheminement du système d'immatriculation des véhicules (SIV), de 2,50 à 2,76 euros par titre. Du reste, la lettre plafond du programme 307 pour l'exercice budgétaire 2016 prévoit : le plafonnement de la taxe sur le SIV à 36,2 millions d'euros ; le plafonnement du droit de timbre sur les permis de conduire secondaire perdus ou volés à 7 millions d'euros. Le plafond d'emplois, fixé à 109 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), sera stable en 2016. La prévision de dépenses inscrite dans la programmation triennale pour la période 2015-2017 porte sur 222,74 millions d'euros en 2016.

Dans ces conditions, il importe que l'ANTS poursuive ses efforts afin de reconstituer sa capacité d'autofinancement, orientation que fixe le contrat d'objectif et de performance (COP) signé le 10 juillet 2015 avec le ministère de l'intérieur.

Cet objectif implique sans doute une pleine appropriation des procédures du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, procédures que l'ANTS devra pleinement mettre en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2016.

Plus fondamentalement, du point de vue du Rapporteur spécial, ce retour à l'équilibre financier nécessite une réflexion sur le périmètre des missions de l'agence et sur l'adéquation des ressources dont elle dispose avec les prestations et résultats attendus d'elle. Sur ce plan, on notera que les objectifs de performance en 2016 sont : une prise en charge de 80 % des appels téléphoniques au centre de contact client (soit une hausse de 5 %) ; le traitement en cinq jours de 90 % des demandes de certificats d'immatriculation (soit une hausse de 2 %) ; un délai moyen de mise à disposition des passeports et des permis de conduire respectivement de 6,5 et de 8,5 jours (soit une baisse d'une demi-journée dans la procédure de délivrance) ; le doublement du nombre de communes dotées d'une maternité reliées au dispositif COMEDEC ⁽¹⁾ ; la diminution du coût de production du passeport (- 5 %) et de permis de conduire. Ainsi que le Rapporteur spécial le relevait déjà dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015, **la réalisation de ce dernier objectif implique nécessairement une réduction des coûts facturés par l'Imprimerie nationale**, étant observé que les commandes de l'ANTS représentent 65 % du chiffre d'affaires de cette société anonyme, dont l'État est actionnaire majoritaire et qui dispose d'un monopole ⁽²⁾.

Activité de l'Agence nationale des Titres sécurisés en 2014

Quatorze titres sécurisés relèvent désormais de la compétence de l'ANTS. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, celle-ci a réalisé ou produit en 2014 :

- **plus de 3,7 millions de passeports** – soit le volume le plus élevé depuis sa création – le délai de délivrance étant inférieur à sept jours ;
- **plus de 11 millions d'opérations dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV)**, avec un délai moyen de délivrance de trois jours ;
- **plus de 25 millions de permis de conduire**, avec un délai moyen de traitement de sept jours ;
- **plus de 970 000 titres de séjour.**

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

(1) Prévu dans le cadre du décret n°2011-167 du 10 février 2011 et développé sous la maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, le dispositif COMEDEC se présente comme une plateforme de dématérialisation sécurisée d'échange de données des actes d'état-civil. Il remplit deux fonctions : simplifier les démarches administratives des usagers en assurant une transmission directe des actes d'état-civil entre les communes et les préfetures ; lutter contre la contrefaçon et la falsification des actes d'état-civil présentés à l'appui des demandes de titres, en mettant directement en relation la commune de naissance et le service qui instruit la demande. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, COMEDEC a permis la vérification de plus de 100 000 demandes de passeports, depuis le 1^{er} janvier 2014 date de sa mise en production. À ce jour, 135 mairies sont raccordées à plateforme ; 144 communes supplémentaires devraient prochainement intégrer le dispositif, après avoir signé une convention avec l'ANTS et le ministère de la justice.

(2) M. Romain Colas, Rapport n° 2260, annexe n° 3 Administration générale et territoriale de l'État, octobre 2014, page 16.

3. Une réduction raisonnée des effectifs

Du point de vue du Rapporteur spécial, **il importe d'autant plus de s'interroger sur le caractère soutenable de l'évolution des effectifs du programme que jusqu'à présent, le réseau des préfetures et des sous-préfetures a supporté une part plus que significative des réductions d'effectifs** que le ministère de l'intérieur a dû consentir sur l'ensemble des périmètres de ses missions.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'accumulation des schémas d'emplois depuis 2010 s'est en effet soldée par une baisse des effectifs de 12 %. Entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2015, le programme 307 aura ainsi perdu 3 322 emplois, la diminution des effectifs se limitant toutefois à 1 085 ETPT entre les chiffres de l'exécution 2012 et le plafond d'emploi prévu dans le projet de loi de finances pour 2016.

Pour autant, il ressort des éléments communiqués par le ministère de l'intérieur que le plafond d'emplois en 2014, comme en 2015, apparaît proche de la saturation, compte tenu notamment du taux de remplacement des départs à la retraite (45 % en 2014 et 77 % en 2015). Avec 26 641 ETPT au 31 juillet 2015, le programme 307 utilisait 98,1 % de son plafond d'emplois. Cette réalité ne manque pas de peser sur les conditions dans lesquelles les préfetures doivent accomplir leur mission, ainsi que sur les conditions de travail suivant le témoignage assez unanime des représentants des organisations syndicales reçues par le Rapporteur spécial.

De fait, ainsi le montre le tableau ci-dessous, hormis l'action 05 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* et l'action 04 *Animation et soutien du réseau*, l'ensemble des actions subit le mouvement de baisse des effectifs.

EFFECTIFS DU PROGRAMME 307 PAR ACTION DEPUIS 2012

En ETPT par action

Action	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évol. PLF 2016/ LFI 2015 ⁽¹⁾	Évol. PLF 2016/Exc. 2012
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4 331	2 862	2 815	2 917	2 827	- 3,09 %	- 34,72 %
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	11 936	12 527	12 425	11 861	11 476	- 3,25 %	- 3,85 %
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 950	2 587	2 633	2 583	2 501	- 3,17 %	- 15,22 %
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	7 378	8 933	8 717	8 923	8 633	- 3,25 %	+ 17,01 %
05 Animation et soutien du réseau	781	849	909	859	854	- 0,58 %	+ 9,34 %
Total	27 376	27 758	27 499	27 143	26 291	- 3,14 %	- 3,96 %

Sources : projet de performance pour 2016 ; rapports annuels de performance de 2012 à 2014.

D'après Le projet de performance, le plafond d'emplois est fixé en 2016 à 26 291 ETPT, chiffre en baisse de 3,14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (27 143 ETPT).

Cette diminution des effectifs de 852 personnes par rapport au précédent budget résulte de plusieurs facteurs : le transfert de personnels vers d'autres programmes du ministère de l'intérieur (- 689 ETPT) ; l'intégration dans les effectifs du programme d'apprentis (+ 210 ETPT), conformément aux objectifs fixés par le Gouvernement en ce qui concerne le développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État ; l'application des schémas d'emploi pour 2016. Celui-ci prévoyait une réduction des effectifs de 373 ETPT (dont 90 au titre du schéma d'emploi 2015 et 283 au titre du schéma d'emploi pour 2016).

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 307

En ETPT et par catégorie d'emplois

	2014	2015	% par rapport à 2014	2016	% par rapport à 2015
Hauts fonctionnaires	626	626	-	626	-
Administratifs	21 963	21 716	- 1,13 %	21 437	- 1,2 %
Techniques	4 847	4 801	- 1 %	4 228	- 12 %
Total programme	27 436	27 143	- 1,1 %	26 291	- 3,1 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Arrondie au centième.

Les réponses au questionnaire budgétaire, ainsi que les éléments recueillis par le Rapporteur spécial au cours de l'audition des conseillers du cabinet du ministre de l'Intérieur, font aujourd'hui état d'arbitrages tendant à une réduction des effectifs limitée à 200 ETPT pour 2016. Pour mémoire, l'exécution du schéma d'emplois avait abouti à la suppression de près de 550 ETPT en 2014 et de 180 ETPT en 2015.

Compte tenu des efforts déjà supportés par le réseau préfectoral et de l'importance des personnels dans l'accomplissement des missions dévolues aux préfetures et aux sous-préfetures, **le Rapporteur spécial estime tout à fait raisonnable et nécessaire cette application pragmatique des schémas d'emploi du ministère de l'intérieur.** Ainsi que la Cour des comptes l'a relevé à plusieurs reprises, notamment en analysant les résultats obtenus dans le cadre la Revue générale des Politiques publiques (RGPP)⁽¹⁾, la seule gestion des effectifs et de leur répartition ne saurait tenir lieu de politique si elle ne procède pas d'une réflexion sur le champ et l'organisation des missions.

Aussi peut-on se féliciter que dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2016, le ministre de l'Intérieur replace la question de la gestion des ressources humaines dans la perspective plus vaste d'un renouvellement de l'organisation du réseau préfectoral et de ses compétences.

B. DES PERSPECTIVES NOUVELLES À APPROFONDIR POUR UNE ORGANISATION ET DES MISSIONS ENFIN RÉNOVÉES

De multiples interrogations quant au devenir du réseau préfectoral et de ses personnels existent aujourd'hui. Le Rapporteur spécial a pu en mesurer l'acuité tout au long de ses échanges avec l'ensemble des organisations représentatives des agents du ministère de l'intérieur. Parmi eux, prédomine en effet le sentiment d'une succession de réformes n'ayant pour autre finalité que la réduction des effectifs et ce, sans que la mission des services ou les besoins auxquels ils doivent répondre ne soit redéfinis.

De fait, ainsi qu'ont pu le relever l'ensemble des organisations syndicales, on ne dispose pas véritablement à ce jour – en dehors peut-être de quelques développements dans les différents travaux de la Cour des comptes – d'une évaluation précise des restructurations opérées dans le réseau préfectoral et des économies que celles-ci auraient pu dégager. Certains éléments tendent même à accréditer l'idée que certaines mesures de mutualisation peuvent aboutir à des résultats contre-productifs. Ainsi, au cours de leur audition, certains représentants syndicaux ont pu évoquer les surcoûts que pourrait occasionner le fonctionnement de certaines plateformes régionales *CHORUS* à la suite de leur regroupement, les délais de paiement exposant l'État à des contentieux. S'il ne dispose à ce jour d'aucun élément probant sur l'importance ou la généralité de ce type de problème, **le Rapporteur spécial n'en estime pas moins indispensable que les mesures de**

(1) *Cour des comptes, L'organisation territoriale de l'État, Rapport thématique, juillet 2013, p.175.*

réorganisation des services de l'État sur le territoire fassent l'objet d'une évaluation systématique tout au long de leur mise en œuvre.

Ainsi que l'a affirmé Mme Christine Marot, secrétaire générale de Force ouvrière Préfectures, tout porte à croire que les agents peuvent adhérer à une démarche de réforme en profondeur de l'administration territoriale de l'État. Mais encore faut-il que les efforts et les changements exigés par de telles réorganisations soient expliqués et mis en perspective.

C'est précisément tout l'intérêt de la démarche entreprise par le ministre de l'Intérieur dans le lancement de deux chantiers qui ouvrent des perspectives assez nouvelles mais dont il importe de préciser au plus vite les objectifs et les modalités : le plan « Préfectures, nouvelle génération » (PPNG) et la réorganisation des services territoriaux de l'État dans le nouveau contexte créé par le redécoupage de la carte des régions et la réforme territoriale.

1. Le plan « Préfectures, nouvelle génération (PPNG) » : une perspective nouvelle pour la redéfinition des missions du réseau préfectoral

Présenté par le ministre de l'Intérieur au cours du comité technique spécial des préfetures du 9 juin 2015, le plan de « Préfectures, nouvelle génération » (PPNG) vise à repenser les missions de l'administration territoriale afin d'adapter au mieux les ressources affectées au réseau préfectoral aux besoins de nos concitoyens et des collectivités. Il procède de l'idée que la réforme de l'organisation du réseau préfectoral doit permettre une exécution pragmatique des plafonds d'emplois qui n'aurait pour seul objectif que l'intégration des contraintes pesant sur les finances publiques du pays.

D'après l'intervention du ministre au cours de cette réunion du comité technique, le plan repose sur plusieurs principes directeurs. Il s'agit de :

- permettre aux préfetures de répondre aux enjeux de demain en renforçant les missions prioritaires pour le ministère de l'intérieur : lutte contre la fraude documentaire, gestion locale des crises, coordination territoriale des politiques publiques, expertise juridique et contrôle de légalité ;

- veiller à l'égalité d'accès au service public de toutes les populations, préserver la qualité du service et simplifier les procédures, éviter les déplacements de l'utilisateur en préfecture ;

- s'appuyer sur les technologies existantes (numérisation, plateformes, téléprocédures, etc.) pour exercer autrement la mission de délivrance de quatre titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation) ;

- renforcer la sécurisation des titres, la lutte contre les fraudes et le contrôle du ministère de l'intérieur sur la chaîne de délivrance ;

– étudier la possibilité de recourir à un opérateur agissant sous le contrôle du ministère de l’intérieur, pour la réalisation de certaines tâches, en excluant toute privatisation.

Conformément à la volonté exprimée par le ministre de l’Intérieur d’une démarche accomplie dans la concertation avec les représentants du personnel, des groupes de travail ont été constitués. Formés de représentants de l’administration centrale et de représentants du personnel, ces groupes sont chargés de dresser un état des lieux des pratiques actuelles et de formuler des propositions d’évolution des services d’ici à la mi-novembre 2015. Le comité de pilotage devrait se réunir de nouveau à la fin du mois d’octobre 2015 afin d’établir un bilan d’étape. Une synthèse des propositions devrait être réalisée en novembre 2015. Les travaux réalisés dans le cadre du plan devraient être formalisés dans une nouvelle directive nationale d’orientation pour la période 2016-2018.

Suivant le calendrier figurant dans le point d’étape établi au 1^{er} octobre 2015 communiqué au Rapporteur par FO préfetures, le plan n’entrera dans les faits pour les services qu’à compter de 2017, l’année 2016 devant être consacrée à la définition de modalités des réformes envisagées.

Celles-ci consistent à recentrer l’activité des services sur l’accomplissement de quatre missions identifiées comme prioritaires dont l’objet et les instruments sont redéfinis suivant les orientations suivantes :

a. Le renforcement de la gestion locale de crises

En premier lieu, le plan se donne pour objectif de clarifier les missions préalablement à une situation de crise, pendant la crise et après la crise entre les différents acteurs locaux : le Service interministériel de défense et de protection civile (SID-PC) ; les sous-préfetures ; les collectivités locales ; les associations. Au cours des premiers échanges, le groupe de travail consacré à la réorganisation de cette mission a ainsi examiné les moyens de renforcer l’articulation entre les différents niveaux d’intervention (locale, départementale, zonale, voire central), ainsi que la possibilité de développer des outils de partage des informations facilitant l’animation de l’ensemble des acteurs.

En second lieu, l’élaboration du plan doit conduire notamment à étudier les voies d’un renforcement des moyens (par la professionnalisation des viviers des centres opérationnels, par le renforcement du niveau de qualification des agents). D’après la présentation faite au cours de son audition par Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l’action territoriale du ministère de l’intérieur, priorité serait donnée à l’échelon départemental, certaines préfetures ne disposant pas des moyens suffisants compte tenu de la petite taille de leurs services. Figure également à l’ordre du jour des discussions du groupe de travail l’organisation d’une « réserve » de compétence au sein des préfetures, au-delà des SID-PC et des bureaux des cabinets, voire même dans l’ensemble des services de l’État.

Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la volonté ainsi exprimée par le ministère de l'intérieur de renforcer les moyens de la sécurité civile. Celle-ci a encore démontré récemment le caractère vital des services qu'elle peut rendre dans le domaine de la protection des populations exposées à des catastrophes naturelles telles que les inondations ayant frappé le département des Alpes-maritimes.

b. L'amélioration de la capacité d'expertise juridique et le contrôle de légalité

La réflexion engagée dans le cadre du PPNG porte à la fois sur l'expertise juridique et sur le contrôle de légalité.

S'agissant de cette dernière mission, il est envisagé de **redéfinir les priorités de contrôle et de réviser la liste des actes transmissibles.** Est également examinée **l'extension du rôle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), ainsi que la création d'un pôle d'appui au contrôle budgétaire.**

Rappelons qu'en l'état de l'organisation du contrôle de légalité sur le territoire, cette structure établie à Lyon peut être sollicitée par les préfetures à la recherche d'une expertise plus poussée. De plus, des partenariats locaux existent, dans le cadre de réseaux de compétences permettant aux préfetures d'associer à leurs travaux des services ou des partenaires institutionnels, par exemple, pour le contrôle des marchés publics, les agents en charge de la concurrence et de la consommation, ou pour le contrôle relatif à la fonction publique territoriale, le centre de gestion

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que cette « collaboration interservices » est encore plus avancée en ce qui concerne le contrôle des budgets locaux. Ainsi, un contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfetures et ceux des directions locales des finances publiques a été matérialisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et le directeur général des collectivités locales. Ce partenariat a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire incombant au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et budgétaire. D'après les éléments communiqués par le ministère de l'intérieur, ce partenariat, qui existe déjà dans certains départements, sera généralisé d'ici au 1^{er} janvier 2016 au moyen de conventions et s'accompagnera d'actions de formation.

En cela, **le PPNG s'inscrit dans la continuité des mesures retenues par le Gouvernement dans le cadre de la revue des missions de l'État engagée en septembre 2014.** Celles-ci consistent à :

– encourager, voire rendre obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, la dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité ;

- alléger les contrôles à l’égard des collectivités largement engagées dans des démarches de contrôle interne ou de certification ;
- réduire par blocs cohérents la liste des actes transmissibles ;
- renforcer et améliorer le conseil aux plus petites collectivités domaines juridiques les plus complexes.

Du point de vue du Rapporteur spécial, améliorer l’efficacité du contrôle de légalité sur le terrain n’implique pas seulement de redéfinir ses priorités et son champ. Ainsi que le prévoit d’ailleurs le calendrier du groupe de travail thématique, **il importe qu’une attention toute particulière soit portée à la définition des besoins quantitatifs et qualitatifs du contrôle des actes des collectivités locales et de leurs groupements.**

c. L’intensification de la coordination territoriale des politiques publiques

Le propos du plan est, d’une part, de **délimiter plus précisément le périmètre d’intervention des services de l’administration territoriale et de veiller à l’efficacité de la coordination interministérielle**, notamment avec les opérateurs de l’État. À cette fin, le groupe de travail thématique constitué pour définir les modalités d’application du PPNG a passé en revue les principales politiques publiques (dans les domaines de l’environnement et du développement durable ; de l’économie ; de l’emploi et de l’aménagement du territoire ; du logement, de la politique de la ville et de la cohésion sociale ; de la gestion des fonds européens ⁽¹⁾).

D’autre part, il s’agit d’articuler les différents échelons de l’administration territoriale de l’État. Dans cette optique, le groupe de travail thématique a examiné la question du rôle des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), notamment dans les nouvelles régions issues des regroupements opérés par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 ⁽²⁾, le positionnement des services de coordination à l’échelon départemental, ainsi que le socle de compétence des sous-préfectures.

(1) Il convient de noter que les effectifs consacrés à la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) ont vocation à être progressivement mis à disposition puis transférés aux conseils régionaux, les régions s’étant vu confier cette compétence pour la nouvelle génération de programmes (2014-2020). La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles a prévu un transfert par étapes, les préfetures conservant la responsabilité de la clôture des programmes européens en cours. Les premiers transferts ont été réalisés à la date du 30 juin 2015. La seconde vague sera effective au 1^{er} janvier 2016.

(2) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le plan ne vise pas à doubler l'action des services des collectivités locales qui ont gagné des compétences dans ces domaines, ou des services déconcentrés, mais bien de renforcer la capacité d'expertise et de pilotage des services de l'État afin :

- de mettre en œuvre les grandes orientations nationales tout en gardant la capacité d'arbitrer localement entre des intérêts divergents ;
- d'élaborer une stratégie de développement local ;
- d'accompagner les projets structurants (certificats de projet, autorisations uniques, service public de l'emploi, etc.).

Ainsi que le ministère de l'intérieur le relève lui-même, **le renforcement de la coordination territoriale des politiques publiques appelle un certain nombre d'actions prioritaires** à la mise en œuvre desquelles il conviendra de veiller :

- développer des compétences techniques dans les champs de l'économie et de l'emploi, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'environnement ;
- adapter le pilotage en matière de politique de la ville au contexte local ;
- développer le pilotage interministériel en matière de soutien financier de l'État : renforcer la cohérence de la parole de l'État dans son dialogue avec les porteurs de projet ;
- accroître les capacités de pilotage dans une démarche de réalisation de projet.

d. La modernisation des procédures de délivrance des titres et la lutte contre la fraude documentaire

La rénovation des procédures au cœur du PPNG (hors titres délivrés aux usagers étrangers) repose sur la généralisation du recours aux télé-procédures et à la dématérialisation des actes pour la délivrance des titres et, notamment de la carte nationale d'identité (CNI), du permis de conduire et des certificats d'immatriculation. L'objectif du plan est de réduire les formalités et démarches accomplies aux guichets des préfectures.

Ces nouvelles modalités de délivrance des titres doivent permettre de réaffecter une partie des effectifs sur des missions de contrôle et la lutte contre la fraude, mais aussi sur les missions prioritaires du contrôle de légalité, de la gestion de crise et de la coordination des politiques publiques, sachant que les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentent aujourd'hui 29 % des effectifs totaux des préfectures. D'après les éléments recueillis au cours de l'audition de Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur, **le ministère escompte ainsi libérer 2 000 ETPT de ces**

tâches inhérentes à la délivrance des titres et en redéployer 700 sur les autres missions prioritaires.

La lutte contre la fraude documentaire représente aujourd’hui la véritable priorité pour la sûreté des titres délivrés. Les différentes sécurités mises en œuvre dans la fabrication des titres (passeport biométrique, carte nationale d’identité, titre de séjour étranger et permis de conduire au format unique européen) ont en effet permis de limiter considérablement leur falsification ou leur contrefaçon. Dorénavant, la fraude consiste essentiellement en la falsification des pièces présentées à l’appui des demandes de titres. Les tentatives d’obtention frauduleuse de titres concernent majoritairement les demandes de titres de séjour, de cartes nationales d’identité et de passeports.

La réforme proposée participe ainsi du constat d’une évolution assez sensible de l’activité des préfectures en matière de délivrance des titres entre 2012 et 2014 qu’illustre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DE L’ACTIVITÉ DES PRÉFECTURES
EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DES TITRES**

	2012	2013	2014	Évolution 2012-2014
Demandes de CNI traitées et envoyées au centre de fabrication	5 718 619	5 661 172	4 546 794	- 20 %
Demandes de passeports biométriques traitées et envoyées au centre de fabrication	3 075 096	3 340 412	3 445 579	+ 12%
Opérations SIV ayant généré un titre ou une immatriculation	8 413 696	8 125 735	7 676 360	- 9 %
Permis de conduire délivrés	2 424 948	2 613 647	2 916 132	+ 20%
Nombre de décisions positives d’émission de premiers titres de séjour prises	166 780	165 641	158 139	- 5 %
Décisions positives de renouvellement de titres de séjour prises	738 963	720 749	728 752	- 1 %
Demandes de naturalisation par décret traitées (décisions défavorables et avis favorables transmis à la SDANF)	63 349	61 232	63 400	0 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Il en ressort que **la diminution du nombre de cartes nationales d’identité a été compensée par une hausse de la délivrance de passeports.**

En revanche, on peut observer sur la période **une baisse d’activité régulière et sensible des opérations d’immatriculation de véhicules (SIV) dans les préfectures**, ces opérations étant désormais réalisées pour plus de 50 % d’entre elles par les professionnels de l’automobile.

La part des préfectures dans l’enregistrement des opérations apparaît en baisse constante depuis le démarrage du dispositif : de 100 % à 71,6 % pour les changements d’adresse, de 71 % à 56,3 % pour le changement de titulaire du certificat d’immatriculation (véhicules d’occasion), de 49,6 % à 37,88 % pour les déclarations de cession et de 17,7 % à 10,35 % pour les déclarations d’achat. En

ce qui concerne l'immatriculation des véhicules neufs, la baisse s'avère de moins en moins significative dans la mesure où ce type d'opération a été le premier champ d'action investi par les professionnels du commerce de l'automobile. Ainsi, en 2014, les professionnels ont immatriculé 92,56 % des véhicules neufs (2,5 millions de véhicules) et 40,51 % des véhicules d'occasion (3,1 millions). Ces pourcentages sont en augmentation par rapport à l'année précédente. En outre, le SIV est devenu le choix le plus fréquent dans la démarche dématérialisée de changement de coordonnées sur le site *mon.service-public.fr* (devant ceux de l'assurance maladie et les impôts), avec plus de 505 000 changements d'adresse en 2014 (387 000 en 2012). En revanche, le recours à la déclaration de cession en ligne de son véhicule reste encore peu utilisé par les usagers.

À l'inverse, l'attrait des usagers pour leur nouveau format semble être à l'origine de la **hausse du nombre de permis de conduire délivrés dans le réseau préfectoral**.

Pour sa part, **l'activité des préfetures en matière de titres de séjour et naturalisation demeure relativement stable**.

En ce qui concerne **l'accès à la nationalité française**, rappelons que depuis juillet 2010, le traitement des demandes de naturalisation par décret relève d'une procédure déconcentrée sur l'ensemble du territoire : les décisions de naturalisation sont toujours prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre en charge des naturalisations, mais sur proposition des préfets ; les décisions défavorables sont quant à elle désormais prises par les préfets, mais transmises systématiquement à l'administration centrale, en vue de l'exercice par le ministre, en tant que de besoin, de son pouvoir hiérarchique.

Un rapport de l'Inspection générale de l'Administration (IGA) ayant montré en octobre 2012 que la multiplicité des sites d'instruction pouvait être source d'inégalité dans l'accès à la nationalité française⁽¹⁾, a été lancée une expérimentation de regroupement des services chargés de l'instruction des demandes de naturalisation au sein de plates-formes interdépartementales⁽²⁾. D'après les évaluations réalisées par l'IGA et les services du ministère de l'intérieur dont font état les réponses au questionnaire budgétaire, ce dispositif expérimental a permis d'atteindre les trois principaux objectifs assignés à cette réforme :

(1) *Suivant ce rapport relatif à l'évaluation de la conduite des procédures de naturalisation en préfecture établi en octobre 2012, il résultait en effet de la multiplicité des sites d'instruction (près de 200) des écarts importants constatés dans le traitement des demandes, du point de vue du nombre de dossiers déposés, de la durée de leur instruction et de leur taux d'acceptation, entre les différentes préfetures et sous-préfetures.*

(2) *À compter du 1^{er} septembre 2013 en Lorraine et en Franche-Comté et à partir du 1^{er} janvier 2014 en Picardie. Une commission citoyenne d'assimilation a également été testée sur la région Lorraine pour adjoindre aux agents des préfetures le regard de la société civile sur l'assimilation et l'adhésion citoyennes des postulants.*

– l’harmonisation des pratiques de réception et d’instruction, facilitée par la centralisation sur un seul site de l’instruction de tous les dossiers d’une région, en vue d’assurer une meilleure égalité dans l’accès à la nationalité française ;

– la mutualisation des ressources des préfetures afin de renforcer la capacité d’instruction, l’efficience et la professionnalisation du service des naturalisations ;

– le renforcement de l’efficacité du pilotage des sites d’instruction assuré par l’administration centrale du ministère de l’intérieur ;

Au vu de ces résultats positifs, il a été proposé d’étendre ce nouveau dispositif à l’ensemble du territoire national. Il se déploiera jusqu’à la fin de l’année 2015 et permettra de ramener à une quarantaine le nombre de sites chargés du traitement des demandes d’acquisition de la nationalité française. Au 30 juin 2015, 27 plateformes interdépartementales d’instruction ont été créées sur les 43 prévues à terme.

De fait, la déconcentration du traitement des demandes de naturalisation a démontré son efficacité puisque d’après les chiffres communiqués en réponse au questionnaire budgétaire, on assiste une résorption progressive du nombre des dossiers en attente de traitement par les préfetures depuis le 1^{er} juillet 2012.

En revanche, il peut être observé une augmentation du nombre des dossiers en attente qui relèvent de la compétence de la sous-direction de l’accès à la nationalité française. Afin d’expliquer cette situation, le ministère de l’intérieur invoque deux facteurs :

– l’augmentation du volume des demandes de naturalisation transmises à la sous-direction de l’accès à la nationalité française [SDANF] (+ 18 %), conséquence de l’évolution du taux de propositions préfectorales favorables et d’un effet de déstockage dans le cadre de la mise en place des plateformes interdépartementales d’instruction ;

– la réorganisation et les ajustements internes auxquels a dû procéder la SDANF dans le cadre contraint de son nouveau plafond d’emplois limité à 116 ETP depuis le 1^{er} janvier 2014 (soit – 40 ETP par rapport à 2008) suite à la mesure de déconcentration.

**ÉVOLUTION DU STOCK DES DEMANDES DE NATURALISATION
EN ATTENTE DE TRAITEMENT DEPUIS 2012**

	Nombre de dossiers				Pourcentage 1 ^{er} juillet 2015 / 2014
	1 ^{er} juillet 2012	1 ^{er} juillet 2013	1 ^{er} juillet 2014	1 ^{er} juillet 2015	
ensemble des préfetures	35 925	32 722	35 154	34 811	– 1 %
sous-direction de l’accès à la nationalité française	3 035	3 335	7 780	14 281	+ 84 %

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

À bien des égards, le plan « Préfectures, nouvelles générations » donne une nouvelle ampleur aux mesures de rationalisation déjà adoptée par le Gouvernement en ce qui concerne l'organisation de la délivrance des titres.

Du point de vue du Rapporteur spécial, les principes qui sous-tendent le plan trouvent pleinement leur justification dans l'évolution des attentes des usagers vis-à-vis des services publics en général et, en particulier, du réseau préfectoral. Sur le principe, la création de plateformes et le regroupement de certaines fonctions paraît constituer un vecteur de renforcement de la professionnalisation des personnels mais encore d'homogénéisation des pratiques et, par conséquent, une garantie d'un égal traitement pour les usagers. L'automatisation de certaines tâches pourrait permettre à des agents de se consacrer à des tâches à plus haute valeur ajoutée.

Cela étant, **cette revalorisation des tâches accomplies dans le cadre de l'exercice de missions redéfinies pose nécessairement la question de la formation des agents et de la requalification par la mobilité professionnelle entre catégories.** Au cours de leur audition, les représentantes de FO Préfectures ont ainsi tenu à s'interroger sur le devenir des agents de catégorie C, notamment de ceux qui, ayant travaillé au guichet au sein des services chargés de la délivrance des titres pendant l'essentiel de leurs carrières, sont appelés demain à exercer leur mission dans le cadre de plateformes.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ces inquiétudes doivent trouver une réponse dans le plan de formation annoncé aux organisations syndicales par le ministère. Il s'agit d'accentuer encore l'effort déjà fourni en 2015 afin d'accompagner les agents du ministère de l'intérieur dans un contexte marqué par le profond renouvellement des missions et des compétences ⁽¹⁾.

(1) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant des engagements de crédits alloués à la formation (soit 3,18 millions d'euros en 2015) s'élevait, pour l'ensemble de la mission, à environ 2,83 millions d'euros en AE (soit 89 % des crédits disponibles) et à près de 2,38 millions d'euros en CP (soit 75 % des crédits disponibles).

La politique de formation du ministère de l'intérieur en 2015 et 2016

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la politique du ministère de l'intérieur en matière de formation professionnelle de ses agents reposait en 2015 sur trois grandes priorités :

1° **Les formations à la prise de poste**, destinées à permettre aux agents d'être opérationnels et favoriser à la réussite des mobilités ;

2° **L'appui au déploiement des chantiers de modernisation prioritaires** du ministère de l'intérieur :

– le parcours de formation destiné aux agents affectés **au sein des plateformes passeports**, qui a permis de former 280 agents (quatre jours),

– le parcours de formation (14,5 jours) des agents affectés **au sein des plateformes naturalisations**,

– la formation des agents affectés dans les **guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile** ;

3° **L'accompagnement des agents face à l'évolution des missions et des métiers de l'administration territoriale**. Par ailleurs, un accompagnement spécifique à destination des agents des sous-préfectures s'effectue *via* un plan de formation dédié (134 sessions programmées en 2015 pour former 1 207 agents – en 2014, 47 sessions ont été organisées pour former 519 agents).

Le nouveau plan national de formation fixe les orientations prioritaires de la formation des personnels gérés par le secrétariat général du ministère pour la période 2015/2017.

Ses priorités s'organisent en cinq axes structurants :

– les indispensables ;

– l'accès à des parcours professionnalisants ;

– la préparation à une promotion et à une mobilité ;

– l'administration en mouvement ;

– le management pour tous.

Le plan prévoit une utilisation croissante de nouveaux outils pédagogiques (cours et tutorat à distance, dispositifs mêlant les actions à distance et en présentiel) qui doivent permettre d'enrichir l'offre de formation dans son ensemble. Par ailleurs, sa mise en œuvre intègre l'objectif d'une mutualisation des moyens avec les services de formation de la Police et de la Gendarmerie, mais aussi d'autres ministères, ainsi que l'inscription dans les programmes interministériels de formation, permet d'élargir considérablement le champ de l'offre.

Enfin, dans le cadre de la refonte des missions de l'administration territoriale, et du plan « Préfectures, nouvelle génération », des dispositifs de formation dédiés seront proposés dès début 2016 pour accompagner les agents des préfectures.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

2. Vers une réorganisation de l'administration territoriale de l'État

Dans le cadre de deux communications présentées au Conseil des ministres les 22 et 31 juillet 2015, le Gouvernement a rendu publiques les principes essentiels et le calendrier de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État. L'annonce de ces orientations faisait elle-même suite à la nomination d'un coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État ⁽¹⁾.

La réorganisation du réseau préfectoral vise à adapter l'implantation et le rôle de ses services à l'entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions ⁽²⁾, ainsi qu'à l'affirmation des métropoles et à la nouvelle organisation territoriale de la République ⁽³⁾, même si en soi, **l'impact des trois textes qui portent cette réforme territoriale demeure assez limité du point de vue des compétences du réseau préfectoral ou de l'affectation des agents.**

D'après les éléments recueillis au cours de l'audition de Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, la réforme territoriale ne présenterait une incidence que pour 337 agents du réseau préfectoral, dont un petit nombre de hauts fonctionnaires. En l'occurrence, la création de sept régions métropolitaines issues du regroupement de régions existantes conduira nécessairement à la suppression des postes de neuf préfets de région, ainsi que de 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État et de leurs états-majors. Le Gouvernement a veillé à ce qu'aux postes de préfets appelés à perdre leur statut de préfets de région, soient nommés des hauts fonctionnaires en fin de carrière. Des référents locaux ou interministériels assurent actuellement un suivi individualisé des agents dont les postes pourraient être supprimés ou évoluer du fait du redécoupage des régions, notamment les secrétaires généraux des préfetures. Une étude d'impact est en cours de réalisation et devrait être rendue d'ici au 31 octobre 2015. Un plan de gestion des ressources devrait être finalisé d'ici à la fin de l'année 2015.

Par cette nouvelle réforme de l'administration territoriale, le Gouvernement a entendu tirer les conséquences de l'évolution des compétences des collectivités territoriales ainsi que de leur assise géographique. La réorganisation qui s'engage présente deux traits : un renforcement affirmé du rôle des services régionaux dans la coordination et la définition des priorités stratégiques locales ; une volonté de proximité réaffirmée, mais dont il convient de définir les modalités à l'échelon infradépartemental.

(1) Décret n° 2015-55 du 26 janvier 2015 relatif au coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État. Décret du 29 janvier 2015 portant nomination d'un coordonnateur national.

(2) En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

(3) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

a. Un renforcement du rôle des services régionaux dans la coordination et la définition des priorités stratégiques locales

La nouvelle organisation de l'État régional engagée par le Gouvernement doit traduire les principes directeurs affirmés dans le cadre des communications présentées en Conseil des ministres les 22 avril et 31 juillet 2015. Sa mise en œuvre devrait s'échelonner entre 2016 et 2018 et prendre en compte, dans les régions issues d'une fusion, le projet d'organisation régionale élaborée par chacun des sept préfets préfigurateurs. Ceux-ci devaient comporter notamment une organisation fonctionnelle et une implantation pour chaque direction régionale.

Les choix arrêtés à ce jour par le Gouvernement consistent à :

– **instituer dans chacune des régions issues d'une fusion, un poste unique de préfet de région**, de recteur de région académique, de directeur général d'agence régionale de santé et d'un seul directeur régional pour chaque réseau ministériel ;

– **spécialiser les différents sites des directions régionales des administrations de l'État par métier**, d'ici à 2018 ;

– **maintenir les sites existants pour l'implantation des directions régionales**, avec des effectifs comparables à ceux actuellement affectés ; en revanche, à compter du 1^{er} janvier 2016, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales chargées de la Cohésion sociale seront au siège des futures directions régionales ;

– **implanter le tiers des sièges des directions régionales hors des chefs-lieux**, afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire ; d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le choix des conseils régionaux quant à la localisation définitive de leur siège à compter de 2016 devrait constituer l'un des critères entrant dans les arbitrages du Gouvernement en ce qui concerne l'implantation des directions régionales ;

Les chefs-lieux provisoires des régions nouvelles issues de fusions

En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 précitée, le Gouvernement a désigné dans les régions issues de fusions :

– en tant que chefs-lieux provisoires : Bordeaux (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes) ; Dijon (Bourgogne-Franche-Comté) ; Lille (Nord-Pas-de-Calais- Picardie) ; Lyon (Auvergne-Rhône-Alpes) ; Rouen (Normandie) ; Toulouse (Languedoc-Roussillon-Pyrénées) ;

– en tant que sièges des agences régionales de santé : Bordeaux (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes) ; Caen (Normandie) ; Dijon (Bourgogne-Franche-Comté) ; Lille (Nord-Pas-de-Calais- Picardie) ; Lyon (Auvergne-Rhône-Alpes) ; Montpellier (Languedoc-Roussillon-Pyrénées) ; Nancy (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine).

Les chefs-lieux définitifs seront fixés avant le 1^{er} octobre 2016, après avis des assemblées régionales issues du scrutin de décembre 2015.

– **conforter le rôle de coordination et de programmation des préfets de région et renforcer leurs services afin d’assurer la mutualisation du fonctionnement entre services déconcentrés** : la réforme en cours consacre la pleine responsabilité des préfets de région dans la définition d’une stratégie territoriale interministérielle, en collaboration avec les directeurs régionaux et les préfets des départements, et en associant les services territoriaux des établissements publics de l’État ; dans cette optique, les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) vont ainsi être réorganisés en deux pôles, l’un chargé de l’animation régionale des politiques publiques et de la coordination interministérielle ⁽¹⁾, l’autre veillant à au pilotage interministériel de la nouvelle charte de la déconcentration ⁽²⁾, à la mise en œuvre des actions de modernisation, ainsi qu’à la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés ;

– **poursuivre la rationalisation des moyens de fonctionnement et mutualisation des fonctions support des administrations de l’État** (immobilier, achats, plateforme ressources humaines), suivant des modalités qui devaient être précisées par les ministères concernés en septembre 2015 et mises en œuvre à compter de 2017 ; d’après les réponses au questionnaire budgétaire, la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) vise à permettre la réduction du nombre d’implantations par la localisation sur un même site de plusieurs services.

S’agissant de **l’organisation de la chaîne de dépenses**, il ressort des éléments communiqués au Rapporteur spécial que le Gouvernement entend s’inscrire dans la continuité des décisions issues des comités interministériels pour la modernisation de l’action publique (CIMAP) de juillet et de décembre 2013,

(1) Ce pôle devrait être responsable du dialogue avec les collectivités territoriales et assurer le suivi du pilotage (élaboration, révision, suivi et évaluation) des contrats de plan État-région.

(2) Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

ainsi que dans l'optique de la circulaire du 30 octobre 2014 sur la modernisation de la chaîne de la dépense de l'État. L'objectif partagé par les ministères serait l'établissement d'un budget opérationnel de programme (BOP) par région pour les programmes dont l'exécution budgétaire est actuellement déconcentrée et dont les BOP sont déjà régionaux d'ici à 2017. Il s'agit de favoriser la déconcentration de l'exécution budgétaire, en donnant davantage de latitudes aux responsables des budgets opérationnels, en responsabilisant les chefs de service déconcentrés, en améliorant l'exercice de la fongibilité des crédits au niveau local et en réduisant les contrôles *a priori*.

Notons enfin que le préfet préfigurateur de Bourgogne-Franche-Comté a été chargé d'organiser l'expérimentation de nouvelles méthodes de travail afin de favoriser une évolution des services vers « *une administration 3.0* ». Il s'agit de mieux répondre aux enjeux du fonctionnement des services sur plusieurs pistes et du travail à distance, à satisfaire les demandes nouvelles des usagers en matière d'offre de services en améliorant les conditions de vie des agents.

b. Une organisation de la présence de l'État à préciser à l'échelon infradépartemental

Certes, dans la réorganisation de l'administration territoriale, **les services départementaux voient réaffirmé leur rôle d'échelons administratifs de proximité.**

Il ressort des communications en Conseil des ministres des 22 avril et 31 juillet 2015 que le département demeure l'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des politiques de l'État. Les directions départementales interministérielles, sous l'autorité des préfets de département, ont pour compétence de prendre en charge la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent.

Sur la base de ce principe, les orientations données aux préfets préfigurateurs à propos de l'organisation des services régionaux mettent l'accent sur la nécessité de veiller à renforcer les moyens d'action des services départementaux. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, des travaux en cours visent à renforcer le niveau départemental dans la mise en œuvre des principales politiques publiques dans les domaines notamment de l'emploi, du développement durable, de l'aménagement du territoire, de la jeunesse et de la cohésion sociale. L'action culturelle de proximité est également confortée par la mise en place, annoncée dans le cadre de la communication en Conseil des ministres du 31 juillet 2015, de conseillers culturels rayonnant sur un périmètre interdépartemental et chargés d'un rôle d'interface de proximité avec les acteurs de cette politique.

En outre, ayant constaté que les effectifs des directions départementales interministérielles avaient depuis plusieurs années subies l'essentiel des diminutions d'effectifs, le Gouvernement a résolu de faire porter sur les services

régionaux de l'État, dès 2016 et dans les années suivantes, les deux-tiers des efforts de réduction d'effectifs. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette orientation sera rendue possible grâce aux marges dégagées par la fusion des services.

Toutefois, du point de vue du Rapporteur spécial, **l'affirmation du maintien d'une action de proximité ne saurait être totalement opérante si les modalités de présence de l'État à l'échelon infradépartemental n'étaient pas précisées.**

En l'occurrence, **la question du rôle et du maillage des sous-préfectures demeure en effet posée**, du point de vue tant des services rendus à nos concitoyens que du soutien apporté aux collectivités territoriales.

De fait, des interrogations quant aux moyens des sous-préfets et à l'efficacité de la répartition des compétences avec les préfectures ne sauraient être éludées. Suivant l'état des lieux dressés par certaines des organisations syndicales auditionnées par le Rapporteur spécial, il en va ainsi par exemple de l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Rappelons que depuis la directive nationale d'orientation 2010-2015, les préfectures centralisent cette mission dans la plupart des départements. Les services des sous-préfectures ont cependant conservé un rôle de traitement des actes papiers (réception et régulation stratégique en fonction des priorités nationales et locales de contrôle) et d'interface avec leur préfecture, laquelle est chargée du contrôle des actes au fond et de la rédaction des lettres d'observation. Dans cette organisation, le sous-préfet d'arrondissement, chargé d'assister le préfet dans la représentation territoriale de l'État et de veiller, sous son autorité, au respect des lois et règlements, assure un rôle d'interface vis-à-vis des élus locaux, et signe les lettres d'observation adressées aux collectivités qui ont leur siège dans l'arrondissement.

Au terme d'une large concertation menée par les préfets avec les acteurs locaux en 2014, la carte des sous-préfectures en Alsace-Moselle a été rénovée, avec la suppression de huit arrondissements et la fermeture de six sous-préfectures au 1^{er} janvier 2015 (excepté l'une d'entre elles qui fermera au 1^{er} janvier 2016 après une phase intermédiaire de jumelage). D'après les éléments recueillis auprès de Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'action territoriale, le ministre de l'Intérieur a souhaité qu'une démarche analogue soit suivie afin d'examiner la nécessité d'une évolution éventuelle du réseau des sous-préfectures sur l'ensemble du territoire national. Les préfets devraient communiquer au ministère des diagnostics et des propositions d'ici à la fin de l'année.

En la matière, **le Rapporteur spécial peut partager la position du Gouvernement qui consiste à envisager l'évolution du réseau des sous-préfectures dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'amélioration de l'accessibilité à l'ensemble des services publics au niveau infradépartemental.**

À ce jour, il existe deux dispositifs permettant une mutualisation de l'accès aux services publics :

– les maisons de services publics (MSP) ou Relais de services publics (RSP, qui sont des MSP labellisées, loi du 12 avril 2000) visent à organiser un accueil de grande proximité principalement pour le compte des opérateurs et entreprises de service public (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie, Urssaf, EDF, SNCF, La Poste, etc.) Dans le cadre de l'examen de la loi NOTRe, le Gouvernement a exprimé l'ambition de créer 1 000 maisons de services au public d'ici 2017, contre 360 relais de service public créés à ce jour ;

– les « maisons de l'État », structures destinées à regrouper en un même lieu des services de proximité de l'État ou d'opérateurs nationaux, ceux conservant une indépendance fonctionnelle ; elles ont pour objectif d'offrir aux services de proximité une plus grande visibilité, une meilleure accessibilité, une optimisation de leurs moyens et des possibilités de meilleure articulation interministérielle entre des missions et des métiers complémentaires ; les réponses au questionnaire budgétaire font état de l'existence d'une trentaine de structures en fonctionnement aujourd'hui, une trentaine de projets ayant été identifiée.

Dans sa feuille de route du 21 juillet 2014, le Gouvernement a proposé de faire émerger une nouvelle carte des services publics, qui intégrera la refonte du réseau des sous-préfectures, s'articulera avec les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics et mettra en cohérence les différents modèles d'implantation et d'espaces mutualisés. Ces schémas doivent être élaborés à compter du 1^{er} janvier 2016 par chaque préfet de département en collaboration avec les présidents d'intercommunalité et les conseils départementaux.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **il importe en outre que l'administration territoriale de l'État puisse pleinement tirer parti de la relance de la déconcentration** qui a présidé à la publication du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

La relance de la déconcentration en 2015

Elle se fonde notamment sur le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015. Abrogeant le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 qui portait lui-même charte de la déconcentration, le décret affirme des principes et règles d'organisation de nature à redonner force au principe de subsidiarité entre administrations centrales et administration territoriale :

- il réserve aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les « *seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial* » ;
- il fixe l'obligation aux administrations centrales d'établir une étude d'impact spécifique pour tous les textes ayant une incidence sur le fonctionnement ou l'accomplissement des missions des services déconcentrés ;
- il consacre la place des directives nationales d'orientation ;
- il ouvre la possibilité aux préfets de région de proposer au Premier ministre, compte tenu des spécificités du territoire, une adaptation de l'organisation des services déconcentrés et de la répartition des services placés sous leur autorité ;
- il renforce la déconcentration de la gestion des ressources humaines et des moyens budgétaires ;
- il institue une conférence nationale de l'administration territoriale de l'État, chargée de favoriser la réflexion et le dialogue sur les rapports entre administrations centrales et services déconcentrés.

Cette réorganisation globale de l'administration territoriale de l'État n'atteindra ses objectifs que si elle associe pleinement les personnels du réseau préfectoral. Aussi **le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à veiller avec un soin tout particulier à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des fonctionnaires dont le poste ou le régime indemnitaire sont affectés par la nouvelle organisation territoriale de l'État, ainsi qu'à l'engagement pris de ne pas imposer aux agents des mobilités géographiques.**

II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'Intérieur afin de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale, à la vie associative et à l'exercice de leur liberté religieuse. Il se compose de cinq actions : les actions 01 à 03 se rapportent aux ressources allouées à la vie politique ; l'action 04 a trait aux cultes et l'action 5 à la vie associative.

Du point de vue du Rapporteur spécial, la baisse des dépenses que propose le projet de lois de finances (PLF) pour 2016 relève d'une saine utilisation par le ministère de l'intérieur des crédits alloués à la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Cela étant, au-delà d'une régulation budgétaire de nature conjoncturelle, rien n'interdit d'explorer, en ce qui concerne notamment l'organisation des élections, la piste de modernisations possibles, sources de nouvelles économies.

A. DES BESOINS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ JUSTIFIANT, EN 2016, LA RÉDUCTION CONJONCTURELLE DE LA DÉPENSE GLOBALE

Le PLF fixe le budget du programme 232 en 2016 à 101,02 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 100,94 en crédits de paiement (CP), contre respectivement 438,39 millions d'euros environ en AE et près de 439,15 en CP en 2015. Ces chiffres représentent une diminution des crédits du programme de l'ordre de 76,96 % en AE et de 77,01 % en CP entre les deux exercices.

Cette évolution tient avant tout au poids structurellement prépondérant des dépenses ayant pour objet ou découlant de l'organisation des élections qui incombe au programme (actions 02 et actions 03). En 2016 comme en 2015, les échéances du calendrier électoral expliquent ainsi le caractère relativement fluctuant des montants globaux qui lui sont alloués, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 ENTRE 2012 ET 2016

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	2013	2014	2015	2016	Évolution PLF 2016/LFI 2015
AE						
LFI/PLF	359,40	145,17	312,32	438,39	101,02	- 76,96 %
Crédits ouverts/demandés ⁽¹⁾		164,60	309,52			
CP						
LFI	361,91	143,37	312,97	439,15	100,94	- 77,01 %
Crédits ouverts/demandés ⁽²⁾		163,23	309,69			

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014 ; projet annuel de performance pour 2016.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

1. Des dépenses en rapport avec l'absence de scrutin majeur

Hormis d'éventuelles élections partielles, le calendrier de l'année 2016 ne prévoit en effet l'organisation d'aucune élection locale ou nationale prévue par la Constitution ou par la loi. Il en résulte nécessairement une baisse des dépenses prévisionnelles et, par conséquent, une réduction des besoins en crédits des deux actions du programme en rapport avec l'organisation de ces scrutins : l'action 02 *Organisation des élections* et, à un moindre degré, l'action 03 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*.

- Ceci explique que le PLF propose une réduction des crédits de l'action 02, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, de 93,09 % en AE (de 361,92 millions d'euros à environ 25) et de 93,42 % en CP (de 361,52 millions d'euros à 23,77). Atteignant les 293,78 millions d'euros en AE et 293,39 en CP dans la loi de finances initiale pour 2015, les crédits de fonctionnement (dépenses de titre III) ne s'élèvent plus qu'à un peu plus de 2,77 millions d'euros en AE et à 1,54 en CP pour 2016.

Ces crédits doivent avant tout permettre le règlement des dépenses inhérentes à l'organisation des élections régionales en décembre 2015 qui, compte tenu de la clôture de l'exercice budgétaire, ne pourront être apurées qu'en 2016. Il s'agit :

- des indemnités versées pour travaux supplémentaires et mise sous pli de la propagande électorale dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales des scrutins régionaux : le montant des dépenses correspondantes (dépenses de titre 2) est estimé à la somme globale de 21,9 millions d'euros (soit 21,7 millions d'euros pour les élections régionales et à l'Assemblée de Corse, 200 000 euros pour les élections territoriales de Martinique et de Guyane) ;

- des dépenses de fonctionnement ayant pour objet le financement des enveloppes de propagande et de scrutin (1, 4 millions d'euros en AE et 100 000 euros en CP), ainsi que des dépenses informatiques (pour un montant global de 1,4 million d'euros).

Les ressources allouées à l'action 02 doivent également permettre d'assurer le financement des dépenses éventuellement occasionnées par l'organisation d'élections partielles en 2016.

- Dans une même logique, **le PLF pour 2016 comporte une réduction des crédits de l'action 03**, laquelle rassemble les moyens affectés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, afin de lui permettre d'exercer les missions que lui confie le législateur : d'une part, s'assurer du respect par les candidats de l'obligation de tenir un compte de campagne et d'engager des dépenses dans la limite des plafonds fixés par la loi ; d'autre part, veiller au respect par les partis et groupements politiques de l'obligation de rendre publique leur comptabilité. En l'occurrence, **le PLF prévoit**

une diminution des crédits de la Commission nationale de 15,11 % en AE et de 12,52 % en CP. Leurs montants passent respectivement d'un peu moins de 5,89 millions d'euros en 2015 à 4,74, et d'environ 6,74 millions d'euros à 5,90 entre la loi de finances initiale pour 2015 et le PLF 2016.

Les crédits accordés à la Commission nationale en 2016 ont pour objet :

– la couverture des dépenses de personnel (dépense de titre 2) : d'un montant prévu de 3,4 millions d'euros par le PLF, les crédits connaissent une baisse de 24,2 % par rapport au budget 2015 ; elles ont pour objet la rémunération des postes d'agents permanents (34 ETPT) et de vacataires (dans la limite de 10 ETPT), le PLF fixant à 44 ETPT le plafond des effectifs budgétaires accordés à la Commission nationale (contre 47 en 2015) ;

– le financement des dépenses de fonctionnement que constituent : le loyer, le surloyer et les charges locatives (1,3 million d'euros) ; les dépenses d'impression, d'affranchissement de routage et les autres frais de fonctionnement inhérents au contrôle des comptes (50 000 d'euros) ; les dépenses informatiques (750 000 euros) ; les dépenses de fonctionnement courant et les diverses dépenses d'équipement et d'aménagement des locaux en prévision de la forte activité générée par le contrôle des comptes de campagnes dans le cadre des scrutins organisés en 2017 (400 000 euros).

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, **les crédits de fonctionnement (dépense de titre 3) demeurent à un niveau stable**, d'un montant d'environ 1,35 million d'euros en AE et de 2,5 en CP.

2. Une programmation financière stable ou en baisse pour les autres actions

• Support budgétaire du financement de l'aide publique aux partis et groupements politiques ⁽¹⁾, **l'action 01 voit ses crédits maintenus 68,67 millions d'euros en AE et CP**, montant inchangé depuis la loi de finances initiale pour 2014. Rappelons toutefois qu'il s'agit là d'un recul par rapport aux crédits inscrits en 2013.

En l'occurrence, la baisse s'élève à 10,71 % en AE et à 9,96 % en CP. Depuis 2012, les crédits ont ainsi été réduits de 10,71 % en AE et de 4,62 % en CP. Les crédits consommés ont également accusé une diminution de 9,96 % entre 2013 et 2014 et de 11,28 % par rapport à 2012 (en AE et CP). Cette sous-consommation trouve pour partie son origine dans l'application de la modulation financière prévue à l'encontre des partis qui, à l'occasion des élections législatives de juin 2012, ne se sont pas conformés aux règles relatives à la parité des candidatures inscrites dans la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à

(1) *L'aide publique aux partis et groupement politique est organisée et répartie chaque année suivant les dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.*

promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Mais avant tout, ces chiffres traduisent de manière concrète les conséquences de la décision prise dans le cadre de l'examen du PLF pour 2014 et dont il convient de souligner la portée : il s'agit de la réduction de 10 % des crédits de l'aide publique au financement des partis.

Ainsi que le relevait le Rapporteur spécial en conclusion des travaux qu'il a consacré en 2015 au financement des campagnes électorales et des partis politiques ⁽¹⁾, le Parlement s'est engagé dans la voie d'une stabilisation de l'aide publique dont les formations politiques bénéficient. Même symbolique, le gel de cette dotation concourt à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Pour autant, l'aide publique assure aux partis politiques les moyens d'une assez grande indépendance et paraît de nature à prévenir le retour à d'anciennes pratiques de financement jugées répréhensibles par nos concitoyens. Dans cette optique, **le Rapporteur spécial juge indispensable le maintien du niveau de ses crédits.**

• **En ce qui concerne l'action 04 Cultes**, le PLF 2016 propose une augmentation des crédits de 22,43 % en AE ET CP en les portant à près de 2,55 millions d'euros contre 2,08 en 2015.

Ces crédits doivent servir à financer en 2016 :

– **les travaux relevant de la responsabilité de l'État, en application du régime concordataire de 1801**, et portant sur les grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et de Strasbourg : destinés à assurer la pérennité de ce patrimoine (réfection de toitures et de menuiseries extérieures) et la mise en sécurité des édifices, ils devraient donner lieu à l'engagement de 660 000 euros en dépenses d'investissement (AE et CP), montant stable par rapport à l'exercice 2015 ;

– **les subventions versées, d'une part, aux communes** au titre des travaux que celles-ci sont tenues de réaliser sur les édifices culturels et, d'autre part, **aux cultes catholiques (74 %), protestant (22 %) et israélite (4 %)** au titre de la prise en charge de leurs frais d'administration, pour un montant global de près de 1,28 million d'euros.

Le budget alloué à l'action 04 en 2016 vise également à couvrir les dépenses inhérentes à **la mise en œuvre du plan de lutte antiterroriste, pour près 610 000 d'euros**. Sur les crédits de cette enveloppe, **le PLF pour 2016 prévoit d'assurer la création et le développement de programmes de recherche en islamologie et sur l'islam de France**, conformément aux annonces

(1) *Rapport d'information de M. Romain Colas, déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques (rapport n° 2979), pp. 9 à 11.*

du ministre de l'Intérieur de février 2015, pour un montant de 400 000 euros⁽¹⁾. Cette mesure complète le financement par le ministère depuis 2008 des diplômés universitaires de formation civile et civique. En 2016, le financement de ces formations mobilisera 200 000 euros.

• Pour leur part, les crédits de l'action 05 *Vie associative* affichent une baisse sensible, de l'ordre de 57,03 % par rapport à 2015, le PLF réduisant les ressources qui lui sont consacrées de 128 000 à 55 000 euros (en AE et CP). Cette réduction s'explique pour l'essentiel par l'achèvement de la mise en place du répertoire national des associations (RNA) dont le financement constitue l'objet essentiel de l'action 05.

En effet, cet outil interministériel est à présent opérationnel sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des départements d'Alsace-Moselle⁽²⁾. Il permet aux préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles de tenir le greffe des associations dites « loi 1901 » dans le cadre d'un réseau national, et à l'ensemble des services de l'État de consulter les données communicables de ces associations. Le RNA permet également la production de statistiques en matière de démographie associative. Depuis 2012, il sert de support à la dématérialisation des déclarations des associations, dans le cadre de la démarche « *e-crédation* ». Lancé le 6 février 2014, le télé-service « *e-modification/e-dissolution* » donne aujourd'hui la possibilité aux usagers d'effectuer la modification du titre, de l'objet, du siège social, des coordonnées de gestion, des statuts, de la liste des personnes chargées de l'administration de l'association, de la composition de l'union ou de la fédération, de la liste des établissements, l'actualisation de la situation patrimoniale ou la dissolution.

Les sommes alloués à l'action 05 par le PLF 2016 n'auront d'autres finalités que de financer la maintenance de cette application. De fait, la programmation budgétaire ne comporte l'inscription d'aucune dépense en investissement, contre 25 000 euros en 2015.

B. DES MODERNISATIONS NÉANMOINS POSSIBLES, SOURCES DE NOUVELLES RATIONALISATIONS DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

De fait, le projet annuel de performance pour 2016 offre une image contrastée des résultats obtenus par rapport aux objectifs du programme 232.

Si les délais de publication au *Journal officiel* des comptes des partis et groupements politiques (indicateurs 2.1) apparaissent conformes à la cible et stable par rapport aux réalisations 2013 et 2014, l'objectif d'organiser les élections au meilleur coût ne paraît pas nécessairement atteint. En tout cas, la mesure du

(1) La création et le développement de programmes de recherche en islamologie et sur l'islam de France donne lieu au transfert de 100 000 euros (en AE et CP) de crédits en provenance du programme 104 Intégration et accès à la nationalité française de la mission Immigration, asile et intégration.

(2) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, on recensait dans le RNA, au 1^{er} septembre 2015, plus d'1,350 million d'associations.

coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales (indicateur 1.1) montre une certaine instabilité dans les performances obtenues suivant le type de scrutin et entre deux élections.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce constat conduit nécessairement à s'interroger sur les simplifications et modernisations possibles, notamment dans le domaine de l'organisation des élections. À ses yeux, les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent constituer des instruments d'un allègement des procédures et, par conséquent, d'une rationalisation des ressources publiques en personnels et en crédits budgétaires. Dans cette optique, il estime qu'il ne serait pas hors de propos d'examiner deux types de mesures : d'une part, la dématérialisation des comptes de campagne et le renforcement des outils informatiques de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) ; d'autre part, la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale.

1. La dématérialisation des comptes de campagne et le renforcement des outils informatiques de la CNCCFP

En conclusion de ses travaux sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques⁽¹⁾, le Rapporteur spécial avait déjà identifié deux impératifs : améliorer les moyens de la Commission nationale dans l'accomplissement de sa mission ; remédier à des pesanteurs procédurales injustifiées par la dématérialisation et la simplification.

Les éléments recueillis en réponse au questionnaire budgétaire ne le portent pas fondamentalement à changer d'analyse.

Ceux-ci mettent en lumière **un certain décalage entre les ressources dont dispose la commission nationale et l'évolution de certains déterminants de son activité**, en dehors du contrôle des comptes de campagne et de la réception de la comptabilité annuelle des partis politique assujettis aux obligations de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. En l'occurrence, la commission se doit de répondre à des demandes de consultation des documents produits dans le cadre de son contrôle en augmentation constante. Surtout, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique lui a confié deux nouvelles prérogatives dont l'exercice semble devoir peser sur sa charge de travail : le droit de demander, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle sur la comptabilité des partis et groupements politiques ; la réception et l'examen annuel de la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations aux partis politiques.

(1) *Rapport d'information de M. Romain Colas, déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques (rapport n° 2979), pp. 28 à 33.*

Dans ces conditions, **le recours à des procédures plus dématérialisées et le développement des outils informatiques de la commission nationale pourraient favoriser l'optimisation de son fonctionnement, lui permettre d'exercer au mieux ses nouvelles compétences**, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter de manière très substantielle ses ressources humaines et matérielles.

Ainsi, la dématérialisation du contrôle des comptes de campagne permettrait d'alléger les tâches liées à la réception et à l'instruction des documents. Elle serait également de nature à régler des questions pratiques mais de plus en plus essentielles, tel que l'archivage des documents reçus et établis par la commission. Leur volume ne permet pas en effet un entreposage durable dans ses locaux. Les problèmes d'accès et de consultation de centaines de pièces se trouvant dans des bâtiments des Archives nationales à Fontainebleau, du fait de la fragilité des édifices observées en mars 2014, montrent que la conservation des documents constitue également un enjeu.

En soi, la dématérialisation du traitement des comptes de campagne, depuis l'envoi par le candidat jusqu'au dépôt aux Archives nationales, se révèle être une opération techniquement envisageable. D'un point de vue pratique, **suivant les éléments fournis par les réponses au questionnaire budgétaire, elle ne paraît pas envisageable à court terme** : elle suppose de repenser le cadre juridique, ce qui implique la révision des procédures de contrôle et de certains textes réglementaires. La mise en place de ce nouvel outil impliquera assurément des moyens financiers et humains.

Pour le Rapporteur spécial, **ces exigences ne rendent que plus nécessaire l'amorce d'une planification de cette évolution indispensable** dans l'exercice du contrôle de l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales.

2. La dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale

Le Rapporteur spécial a certes soutenu les amendements qui, dans le cadre de l'examen du PLF pour 2015 à l'Assemblée nationale, proposaient la suppression de l'article prévoyant une telle mesure.

Il comprenait – et comprend toujours – les arguments suivant lesquels supprimer l'envoi des professions de foi électorales au domicile des électeurs ne paraissait pas opportun en 2015, compte tenu de la nouveauté que constituait le binôme de candidats pour les élections départementales, et eu égard à l'inégale notoriété auprès de l'électorat des hommes et des femmes présentant leurs candidatures dans deux scrutins de liste.

Pour les deux prochains scrutins que sont l'élection du Président de la République et les élections législatives, ces arguments perdent une grande partie de leur justesse compte tenu de la publicité donnée par les médias à ces deux types de confrontations électorales.

Du reste, plusieurs intervenants dans ce débat, dont le Président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas, l'avaient déjà relevé : il n'existe à ce jour aucune étude qui établisse un lien nécessaire entre la réception par les électeurs de la propagande électorale et la propension à exercer son droit de suffrage.

En revanche, les chiffres montrent le poids des dépenses lié à cet envoi dans le coût final d'organisation des différents scrutins. Le tableau ci-dessous en offre une illustration qui porte sur les élections organisées en 2014 et 2015.

**COÛT FINAL DE L'ORGANISATION
DES ÉLECTIONS DE 2014 ET 2015**

(en millions d'euros)

	Coût final de l'organisation de l'élection	Montant des dépenses de personnel	Montant des dépenses de propagande électorale
Élections municipales de mars 2014	142,49	6,47	59,67
Élections des représentants au Parlement européen	98,90	5,91	59,69
Élections départementales de mars 2015	156,55	6,92	79,18

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Aussi le **Rapporteur spécial** estime qu'il conviendrait d'examiner à nouveau la possibilité d'une dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale, étant entendu que l'application d'une telle mesure devrait être adaptée aux spécificités des scrutins et admettre des exceptions dans certaines parties du territoire national, telles que les collectivités d'outre-mer.

III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme 216 porte sur les crédits et sur les ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur (activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle). Il a également pour objet les moyens de gestion de différentes prestations mutualisées pour ses directions et ses services, ainsi que l'ensemble des crédits relatif à ses affaires juridiques et contentieuses.

Le projet de loi de finances initiales prévoit de consacrer au programme 216 près de 776,19 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et un peu plus de 796,19 en crédits de paiement (CP). En cela, il se présente comme un budget conforme à l'objectif de renforcement du pilotage des politiques de l'intérieur et à l'évolution du périmètre de son programme. En revanche, du point de vue du Rapporteur spécial, des réponses restent à apporter en ce qui concerne l'organisation et l'efficacité de la fonction juridique.

A. UN BUDGET PARTICIPANT À LA CONSOLIDATION DU PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR ET DE SON NOUVEAU PÉRIMÈTRE

Le projet de loi de finances pour 2016 se caractérise en effet par une hausse globale des moyens alloués au programme et sert de support à une politique active de gestion des ressources humaines, avec notamment l'intégration des personnels de la sécurité et de l'éducation routières.

1. Des crédits en hausse pour l'ensemble des actions du programme

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, le PLF pour 2016 propose **une augmentation globale des crédits du programme de près de 6,79 % en AE et de 6,91 % en CP**. Ce faisant, le texte soumis au Parlement s'inscrit dans la tendance globale observée depuis le début de la législature, les crédits ayant augmenté de 18,22 % en AE et de 6,91 % en CP, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	2013	2014	2015	2016	Évol. PLF 2016/ LFI 2015	Évol. PLF 2016/ Exécution 2012
AE							
LFI/PLF	656,56	672,96	801,63	726,82	776,19	+ 6,79 %	+ 18,22 %
Crédits ouverts/demandés ⁽¹⁾		684,54	922,99				
CP							
LFI	670,76	699,55	700,37	744,73	796,19	+ 6,91 %	+ 18,70 %
Crédits ouverts/demandés ⁽²⁾		708,46	695,02				

Sources : rapports annuels de performances 2013 et 2014 ; projet annuel de performance pour 2016.

D'un point de vue global, la croissance des crédits ainsi observée tient pour partie aux **changements de périmètre budgétaire du programme, avec l'intégration de l'action 09 Sécurité et éducation routières** depuis la loi de finances initiale pour 2015.

Elle résulte également de l'évolution propre à chacune des actions du programme, étant observé que dans le PLF 2016, les actions 03-*Système d'information et de communication* et 09-*Sécurité et éducation routières* enregistrent les hausses de crédits les plus importantes (avec une augmentation de respectivement 38,64 % et 38,22 % en AE et de 34,26 % et 38,22 % en CP).

**ÉVOLUTION PAR ACTION
DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216 (AE ET CP)**

(en euros)

Action	LFI 2015	PLF 2016	Évolution PLF 2016/ LFI 2015
01 État-major et services centraux	342,31 342,31	349,02 349,08	+ 1,96 % + 1,98 %
03 Système d'information et de communication	47,83 47,83	66,31 64,22	+ 38,64 % + 34,26 %
04 Action sociale et formation	36,64 36,64	38,42 38,42	+ 4,86 %
05 Affaires immobilières	107,99 125,90	113,47 135,51	+ 5,08 % + 7,63 %
06 Affaires juridiques et contentieuses	63,33 63,33	48,30 48,30	- 31,12 %
08 Immigration, asile et intégration	39,40 39,40	37,21 37,21	+ 5,55 %
09 Sécurité et éducation routières	89,32 89,32	123,45 123,45	+ 38,22 %
Total	726,92 744,73	776,19 796,19	+ 6,79 % + 6,91 %

Source : projets annuels de performances pour 2015 et 2016.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Ces évolutions constituent **la traduction budgétaire des priorités définies par le ministère de l'intérieur et des mesures de rationalisation** engagées ou menées à leur terme en 2016.

L'augmentation des crédits de **l'action 03** vise ainsi à assurer la couverture des dépenses récurrentes de maintenance et d'investissement réalisées pour le développement d'outils informatiques au profit de l'ensemble des directions et des services du ministère.

Les grands projets informatiques du ministère de l'intérieur

Parmi les projets en cours décrits dans les réponses au questionnaire budgétaire, il convient notamment de citer :

– l'offre de service « ALFRESCO », destinée à la mise en place d'un environnement collaboratif : les investissements, essentiellement en matériels et en support technique, ont été accélérés en 2015 par la mise à disposition des crédits liés au plan de lutte antiterroriste (pour un montant de 665 000 € euros) ;

– l'offre GED/GEC Maarch, qui est appelée à être généralisée en tant qu'offre de gestion électronique de documents. Le budget alloué en 2015 a été de 195 000 euros pour le volet GED (gestion documentaire) et 195 000 euros pour le volet GEC (gestion électronique de courriers) ;

– le logiciel « Suivi Informatisé des Affaires Juridiques » (SIAJ), pour le suivi des dossiers de contentieux, des dossiers de conseils juridiques, des dossiers accidents, des dossiers comptables du ministère. Ce projet vise à favoriser la gestion électronique des dossiers et est actuellement en phase de tests. Les coûts 2015 se répartissent en acquisition de matériel (80 000 euros) ainsi qu'en études et développement (25 000 euros) ;

– le logiciel CASPER (« Connaître la situation du personnel »), qui a pour objet la gestion du temps de travail du personnel des différents services du ministère de l'intérieur (préfectures, services de police, services techniques, etc.). Développé avec des ressources internes et dans un contexte interministériel, il devait être déployé en 2015 au sein de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et au ministère de l'agriculture. Il fonctionne actuellement sur plus de 260 sites dont la quasi-totalité des préfectures et plus de 170 directions départementales interministérielles ; le succès de CASPER et son éventuelle « industrialisation » pourraient nécessiter l'établissement d'un budget de sous-traitance en 2016.

L'action 05 Affaires immobilières voit ses crédits augmenter de 5,08 % en AE et de 7,63 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Elle demeure la seconde action du programme en termes de ressources budgétaires dans le PLF 2016, avec 113,47 millions d'euros en AE et 135,51 en CP). L'action couvre essentiellement les dépenses de fonctionnement (loyers, loyers avec option d'achat [LOA], maintenance, fluides et entretien) de l'administration centrale. Elle finance ainsi la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui, depuis 2008, s'ordonne autour de quatre grands axes : le maintien et le renforcement de l'îlot Beauvau, centre stratégique décisionnel et opérationnel regroupant les fonctions d'état-major auprès du ministre ; l'organisation d'un pôle de services de la police nationale à l'ouest de Paris (police judiciaire, et renseignement intérieur) ; l'établissement d'un état-major des services d'administration centrale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) ; la recherche d'un site domanial unique qui, à l'horizon 2020-2030, accueillerait l'ensemble des directions supports du ministère.

Dans le cadre de ces orientations, révisées en 2012 et 2014, il est prévu en 2016 :

– l’achèvement du programme de réhabilitation du centre interministériel de formation de Lognes (Seine-et-Marne), opération engagée en 2014 et destinée à améliorer les conditions d’accueil des auditeurs et des stagiaires, ainsi que les performances énergétiques de l’ensemble immobilier ;

– la finalisation de l’achat du site de Levallois-Perret par crédit-bail (d’une durée estimative de dix à quinze ans pour un montant de 200 millions d’euros environ, l’option d’achat devant être exercée avant le 30 septembre 2016) ; la prolongation du bail civil d’Asnières et des travaux de sécurisation des sites de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;

– l’achèvement de l’installation des directions et des services sur le site du pôle Garance, immeuble situé dans le vingtième arrondissement de Paris, acquis par le biais d’une vente future en l’état d’achèvement et livré le 7 août 2015 ;

– la réalisation de travaux d’entretien et d’aménagement destiné à la conservation du parc immobilier, pour 1,5 million d’euros.

Du point de vue de la nature de la dépense, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, le projet de loi de finances pour 2016 repose sur :

– **une augmentation soutenue des crédits couvrant les dépenses d’investissements (crédits titre 5)**, du fait de l’évolution des besoins évalués pour les actions 03 *Système d’information et de communication* et 05 *Affaires immobilières*, en AE comme en CP : ceux-ci voient leurs montants passer de près de 10,48 millions d’euros à environ 23,35 en AE et d’environ 18,88 millions d’euros à près de 27,83 en CP, soit une augmentation de 122,72 % en AE et de 47,39 % en CP ;

– **une progression modérée des crédits de fonctionnement** (crédits de titre 3), portés de 284,76 à 290,20 millions d’euros en crédits de paiement (soit une augmentation de 1,91 % par rapport à 2015) ; les crédits baissent en revanche légèrement en AE, passant de près de 275,25 à 274,67 millions d’euros ; cette progression au total modérée des crédits concerne l’ensemble des actions, l’action 03 faisant l’objet toutefois de la plus forte augmentation de crédits ; à l’inverse l’action 04 et l’action 06 *Affaires juridiques et contentieuses* subissent une baisse des ressources allouées parfois sensible.

2. Une politique active de gestion des ressources humaines et l’intégration des personnels de la sécurité et de l’éducation routières

Sur le plan des dépenses, le **projet de loi de finances pour 2016 prévoit une hausse des crédits au titre des dépenses de personnel (titre 2)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement sont portées à la somme de 478,16 millions d'euros, contre 441,09, soit une augmentation de 8,41 %. Dans le PLF 2016, les dépenses de personnel représentent 61,60 % des crédits du programme, contre près de 60,69 % dans la loi de finances initiale pour 2015.

Cette croissance s'explique toutefois, pour l'essentiel, par l'intégration des personnels de la sécurité routière et de l'éducation routière. En effet, le montant des crédits de titre 2 alloués à l'action 09 (AE et CP) passe de 89,32 millions d'euros à 123,45 millions d'euros par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2015, soit une augmentation de 38,22 %. Les crédits de titre 2 de l'action 01 *État-major et services centraux* n'augmentent pour leur part que de 1,64 %, fixée à un peu moins de 317,50 millions d'euros contre 312,37 en 2015. En revanche, l'action 08 *Immigration, asile et intégration* enregistrent une diminution de ses crédits de l'ordre de 5,55 %, ceux-ci étant ramenés à la somme de 37,21 millions d'euros dans le PLF 2016 contre 39,4 aux termes de la loi de finances initiale pour 2015.

De même, **sur le plan de la gestion du plafond d'emplois, la hausse des effectifs de 691 ETPT inscrite dans le PLF 2016 trouve son origine pour l'essentiel dans le transfert de la sécurité routière.** Au nombre de 630, ces personnels relevaient précédemment du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Le plafond d'emplois prévu par le PLF 2016 s'élève à 7 276 ETPT contre 6 585 en 2015. On notera que cette augmentation de 691 inclut le recrutement d'apprentis (+ 52), ainsi que de personnels dans le cadre de la mise en œuvre du plan antiterrorisme (+ 38). En revanche, l'impact du schéma d'emploi aboutit à une baisse des effectifs de 59. Les personnels des cultes voient leur effectif passer de 1 379 ETPT à 1 356.

3 919 ETPT (contre 3 745 en 2015) sont affectés au sein des administrations centrales (soit 53,9 % des effectifs). Les effectifs des services régionaux et départementaux (27,2 % des effectifs du programme) sont formés des inspecteurs et délégués du permis de conduire placés dans les services déconcentrés, ainsi que des effectifs affectés à la sécurité routière au sein des services déconcentrés du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Outre le plan de formation précédemment évoqué dans le cadre de l'analyse du programme 307, **les crédits du programme assurent également le financement de mesures catégorielles.** Ce financement dépasse le seul périmètre de l'action 04 *Action sociale et formation*, laquelle est dotée (en AE et CP) de 38,42 millions d'euros dans le PLF 2016, contre près de 36,64 en 2015 (soit une augmentation de 4,86 %).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, il doit permettre en 2016 de mettre en œuvre ou de poursuivre :

– la réforme du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (pour un montant de 820 000 euros) : il s'agit de rendre plus attractif le recrutement et le déroulement de carrière au sein du corps, notamment par une revalorisation de la grille indiciaire et la création d'un troisième grade ;

– la titularisation des agents de catégorie A, en application de la loi du 12 mars 2012 ⁽¹⁾ ;

– la poursuite des mesures d'accompagnement de l'adhésion du ministère au corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) pour le corps des attachés, par le biais de trois mesures relatives à : la création d'un grade d'accès fonctionnel (GRAF) ; la promotion du grade d'attaché vers le grade d'attaché principal ; le taux de promotion de la catégorie B vers la catégorie A.

On notera cependant que **le projet de loi de finances ne prévoit de consacrer à ce poste de dépenses 510 000 euros en 2016**, contre 1,02 million d'euros en 2015, soit une diminution de 50 %.

B. DES EFFORTS DE RÉORGANISATION DE LA FONCTION JURIDIQUE TOUJOURS NÉCESSAIRES

Au terme de ses travaux sur le projet de loi de règlement pour l'année 2014, le Rapporteur spécial avait déjà mis en exergue le caractère perfectible de la programmation des dépenses de contentieux. Ce constat demeure aujourd'hui d'actualité dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2016 soulève deux questions : le niveau adéquat des moyens budgétaires consacrés à ce poste de dépenses ; les moyens d'une amélioration du traitement des contentieux et des affaires juridiques par le ministère de l'intérieur.

1. Des crédits en rapport avec les besoins ?

Le projet de loi de finances initiale pour 2016 prévoit de consacrer à l'action 06 *Affaires juridiques et contentieuses* 48,30 millions d'euros (en AE et en CP). De fait, il s'agit là d'une nouvelle diminution des crédits de plus de 23,73 % par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2015. Celle-ci s'inscrit dans un mouvement continu de réduction des ressources allouées à ce poste de dépenses qui a vu la dotation budgétaire passer de 82 millions d'euros en 2013, à 77,4 en 2014 et à 63,3 en 2015.

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Or, ainsi que le montre le tableau ci-après, **les dépenses de contentieux ont constamment dépassé les crédits disponibles, ce qui, d'un certain point de vue, pourrait constituer l'indice d'une sous-budgétisation chronique.**

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 06
PAR RAPPORT AUX DÉPENSES DE CONTENTIEUX**

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Crédits ouverts Action 06-Affaires juridiques et contentieuses	82	77,4	63,3
Dépenses de contentieux	110,58	85,73	107,61

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Du reste, des réponses au questionnaire budgétaire, il ressort que **le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 peut apparaître nettement inférieur à un tendancier de dépenses de contentieux**, évalué par le ministère de l'intérieur lui-même à 90 millions d'euros sur la base de la moyenne des dépenses enregistrées ces trois dernières années.

L'analyse sur laquelle se fonde ce calcul met en exergue deux constats déterminants : depuis 2008, les dépenses de contentieux dites « régulières » ou « habituelles » ne représentent que deux tiers du montant total de l'action 06, le reste des dépenses présentant un caractère exceptionnel par la nature des contentieux ou leur montant ; parmi les dépenses régulières, plus de la moitié a pour objet l'indemnisation des refus de concours de la force publique, matière dans laquelle la prévision est délicate en raison de l'impossibilité de trouver des solutions de relogement, condition nécessaire au recours à la force publique.

On notera cependant que la dépense contentieuse résulte également de litiges à très forts enjeux financiers qui ne relèvent pas entièrement de la responsabilité du ministère de l'intérieur et n'ont pas pour cause les politiques publiques qu'il met en œuvre.

2. Vers une réorganisation de la fonction juridique ?

Sur la base de ces constats, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur a élaboré un plan d'action destiné à réorganiser l'exercice de la fonction juridique à l'échelon territorial afin de remédier à la trop grande disparité observée dans le traitement du contentieux sur le territoire.

Engagé en 2014, celui-ci devait entrer dans une deuxième phase en 2015 et reposer notamment sur : l'élaboration et la diffusion d'une circulaire aux préfets sur les bonnes pratiques en matière de gestion des demandes de concours de la force publique ; l'étude de la faisabilité d'une plateforme centralisée du traitement des indemnisations liées aux accidents de la circulation, en collaboration avec la Préfecture de police de Paris ; la mise en œuvre d'un guide de bonnes pratiques en ce qui concerne la protection fonctionnelle des fonctionnaires.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en œuvre du plan d'action en 2016 vise trois principaux objectifs :

– **le renforcement de l'expertise juridique dans les territoires** : il s'agit de conforter les compétences des personnels des préfectures tout en limitant le recours à des prestations externes ; l'objectif est de diminuer les annulations contentieuses, source de condamnation à des frais irrépétibles ou au versement d'indemnités et de limiter le recours aux avocats, grâce à une défense directe de l'État par les préfectures ;

– **la rationalisation et l'harmonisation du traitement des accidents de la circulation** : à cette fin, le traitement des dossiers d'accidents de la Gendarmerie nationale sera recentralisé au ministère de l'intérieur, à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

– **une généralisation possible du pilotage régional des crédits contentieux à compter du 1^{er} janvier 2016** : cette mesure est envisagée par le ministère sur la base des résultats obtenus dans le cadre de l'expérimentation menée dans les Pays de la Loire et en Provence-Alpes-Côte D'Azur en 2015, lesquelles tendent à montrer que le cadre régional est plus adapté pour la simplification et le renforcement du dialogue de gestion, ainsi que l'amélioration du pilotage budgétaire.

Par ailleurs, le groupe de travail consacré à l'expertise juridique et au contrôle de légalité a été constitué dans le cadre du plan « Préfectures, nouvelle génération ». D'après les réponses au questionnaire budgétaire, il doit examiner les questions relatives à la professionnalisation des agents en charge du contentieux ainsi que celles relatives à la mutualisation des ressources existantes, en vue d'améliorer la défense de l'État en contentieux des étrangers.

Du point de vue du Rapporteur spécial, cette entreprise de rationalisation du traitement des contentieux présente un intérêt décisif et doit être résolument poursuivie en 2016. Pour autant, elle n'est pas exclusive d'une attention particulière à une juste budgétisation des besoins en matière d'affaires juridiques et contentieuses.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2015 à 18 heures 30⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

La commission examine les amendements II-179 et II-184 du Gouvernement.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les amendements II-179 et II-184 du Gouvernement.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Table ronde des organisations syndicales des personnels du ministère de l'Intérieur (hors Police et Gendarmerie nationales)

– CFDT Interco : Mme Guillemette FAVREAU, responsable fédérale CFDT ;

– CFTC-FAE : M. Benoît BANZEPT, conseiller confédéral ;

– SNUP FSU Intérieur : M. Éric BERTON, secrétaire général adjoint ;

– UGFF-CGT : M. David LECOCQ ;

– UNSA Intérieur ATS : Mme Carinne BINETTI, secrétaire nationale, 2^{ème} Adjointe du SG l'UNSA Intérieur ATS; M. Bertrand TOURILLON, secrétaire national, 3^{ème} adjoint du secrétaire général de l'UNSA Intérieur ATS.

Audition des conseillers au cabinet du ministre de l'Intérieur et des représentants du bureau des Élections

– M. David COSTE, conseiller chargé de l'administration territoriale ;

– Mme Violaine DEMARET, conseillère chargée de la réforme de l'État ;

– M. Antoine GOBELET, conseiller chargé des questions budgétaires et de la modernisation ;

– M. Sylvie CALVÈS, administratrice civile, cheffe du bureau des élections et études politiques ;

– M. Flavio BONETTI, administrateur civil, adjoint à la cheffe du bureau des élections et des études politiques.

Ministère de l'Intérieur - ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique

– M. Thibaut SARTRE, directeur de l'Évaluation de la performance, des Affaires financiers et Immobilières (DEPAFI) ;

– Mme Sophie THIBAUT, directrice de la Modernisation et de l'Action territoriale (DGMAT) ;

– Mme Caroline KRYKWINSKI, sous-directrice de l'Animation interministérielle des Politiques de Ressources humaines du ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique ;

– M. Olivier MARY, chef du bureau de la modernisation des politiques de Ressources humaines et de l'animation interministérielle et territoriale.

Syndicat national FO des personnels de préfecture

– Mme Christine Marot, Secrétaire générale de FO personnels de préfecture

– Mme Marie-Line Mistretta, Secrétaire générale adjointe